

연구총서 03-13

김정일 정권의 인보정책: 포괄적 인보개념의 적용

박 영 규

통 일 연 구 원

김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용

◆ 목 차

I. 서론	1
II. 이론적 논의	4
1. 전통적 안보개념 — 4	
2. 새로운 안보개념의 대두: ‘포괄적 안보’ — 7	
III. 북한 안보정책의 기초와 변천	12
1. 냉전기 안보정책의 기초 — 12	
2. 세계질서 변화와 안보정책 조정 — 19	
3. 유신통치기 정책방향 — 25	
IV. 김정일 정권의 안보정책	32
1. 국가목표와 수단: 강성대국 건설과 선군정치 — 32	
2. 안보환경과 안보목표 — 39	
3. 분야별 정책방향 — 44	
가. 선군정치의 공고화와 군사력 증강 • 44	
나. 경제재건: 과학기술 중시, 개혁의 시도와 통제된 개방 전략 • 51	
다. 외교활성화와 핵외교: 균형전략과 갈등적 편승전략 • 67	
라. 대남 민족공조전략 • 86	
V. 결론: 한국의 정책적 고려사항	97
참고문헌	103

◆
표 · 그림목차

<표 1> 북한의 IT산업 현황 개괄 — 58

<표 2> 북한의 경제특구 비교 — 66

1. 서론

1948년 9월 소련의 절대적인 영향력에 의해 사회주의국가로 수립된 북한은 동서냉전시기에 걸쳐 사회주의진영의 한 구성원으로 남한과 대치하면서 국가생존을 유지하는 동시에 현대 국가 가운데 유례를 찾기 어려운 일인지배체제인 ‘수령체제’라는 독특한 체제를 형성하였다. 1980년대 말 사회주의권 붕괴라는 역사적인 대변혁기를 통해서도 북한은 인민대중 중심이며 수령·당·대중이 하나의 통일체를 이룬다는 북한식 사회주의체제 유지에 성공하였을 뿐만 아니라, 수령의 유일한 후계자였던 장남 김정일의 후계체제도 공고히 해나갔다. 1994년 7월 사회주의생명체의 ‘최고녀수’ 김일성이라는 수령이 사망한 이후 사회주의권 붕괴라는 외적 요인과 함께 극심한 경제난·식량난에 따른 이산자의 속출과 북한을 탈출하는 사람들의 급격한 증가, 검증되지 않은 김정일의 지도력을 근거로 북한 체제의 장래에 대해 회의적인 관점이 부각되었다. 이러한 북한 체제는 ‘고장난 비행기’로 또는 ‘그럭저럭 버티나가는 체제’ (muddle through)로 비유되기도 하였다. 이러한 상황임에도 불구하고 북한은 핵무기 개발을 카드로 하여 미국과 직접협상을 성공적으로 이끌기도 하였다.

1997년 10월 김정일은 당 총비서직에 공식 취임하였고, 1998년 8월에는 북한이 인공위성이라고 주장하는 다단계 로켓을 발사함으로써 전세계를 경악하게 하였다. 1998년 9월 북한은 사상·정치·군사·경제 등 모든 분야에서 나라의 위력이 최상에 이른 ‘강성대국’을 건설하겠다는 슬로건을 내걸고 김정일 정권이 공식 출범함을 대내외적으로 공표하였다. 이후 김정일은 2000년 6월 분단 이후 최초로 개최된 남북정상회담 과정에서 세계적인 주목을 받으면서 화려하게 등장하는가 하면, 2002년 1월 부시 미 대통령

2 김정일 정권의 안보정책 포괄적 안보개념의 적용

에 의해 ‘악의 축’으로 지목되면서도 흔들리는 모습을 보이지 않고 있다.

이와 같이 북한은 ‘수령체제’라는 특수한 체제성격을 바탕으로 여러 대내외적인 위기상황을 극복하면서 생존이라는 핵심 국가이익을 지켜오고 있다. 즉 안보란 일반적으로 생존을 위해 대내외로부터 기인하는 군사·비군사적인 실질적인 위협으로부터 핵심적인 국가이익과 가치를 보호·증진하는 것이라고 규정할 때, 북한은 국가수립 이후 성공적으로 안보를 확보해 오고 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구의 목적은 북한이 정권수립 이후 설정한 핵심적인 국가이익과 가치는 무엇이며, 이를 보호·증진하기 위한 정책은 무엇이었는가를 규명하려는데 있다. 이를 위해 본 연구에는 안보영역을 군사뿐만 아니라 정치·경제·외교의 영역으로 확장하는 ‘포괄적 안보개념’을 적용하려 한다. 그 이유는 1980년 대 말 이후 북한의 실질적인 안보위협요인은 사회주의 권 붕괴라는 국제환경, 이에 따른 경제난 기증, 남한에 대한 총체적 국력의 열세 등이었고, 북한은 이에 대처하는 안보정책을 전개했다고 볼 때 외교·경제·대남부문도 당연히 안보의 영역에 포함될 수밖에 없기 때문이다.

본 연구에서는 우선 안보와 안보정책에 대한 이론적 논의를 통해 ‘포괄적 안보개념’의 의미를 살펴본 후, 제3장에서는 국가수립 이후 1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범 이전까지 북한이 전개한 안보정책을 냉전기, 세계질서 변화시기, 유신통치기로 구분하여 개괄하고자 한다. 본 연구의 초점은 김정일 정권의 안보정책을 분석하려는 것인 바, 제4장에서는 김정일 정권의 국가목표와 수단, 안보환경과 안보목표를 분석하고, 정치 및 군사·경제·외교·대남 등 분야별 안보정책 방향을 구체적으로 논의하고자 한다. 본 연구의 결론에서는 북한 안보정책을 지속성과 변화의 측면에서 평가한 후, 김정일 정권이 전개하고 있는 안보정책을 종합평가하고, 이를 고려하

여 한국의 정책방향을 제시하고자 한다.

본 연구에서는 일차적으로 북한이 발행하고 있는 『로동신문』, 『조선중앙년감』 등에 게재된 김일성·김정일의 문건, 공식 대회의 보고문, 외무성 등이 발표한 공식 문건뿐만 아니라, 각종 논평, 사설, 해설기사 등의 내용 분석을 통해 논의의 근거를 뒷받침하는 연구방법에 주안점을 둘 것이다.

II. 이론적 논의

전통적으로 안보문제에 대한 논의는 주로 군사적 영역에서 ‘주권’과 ‘국약’에 대한 위협과 대응에 초점을 맞추어 진행되어왔다. 그러나 탈냉전 이후의 새로운 국제정치환경에서 안보에 대한 논의는 그 대상과 영역에서 기존의 안보개념과 커다란 차이를 보이고 있으며, 이에 따라 전통적인 접근에 수정이 가해지고 있다. 안보개념의 변화는 강대국들의 국제관계에서의 행위양식에 변화를 주며, 이러한 변화는 다시 주변국의 안보의제(security agenda)에 영향을 주게 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다.¹ 따라서 본 장에서는 북한의 안보정책에 대한 논의에 앞서 기존의 안보개념에 대한 개괄적 검토와 함께 변화하는 국제환경에서 대두되고 있는 새로운 안보개념, 즉 ‘포괄적 안보’ 개념을 검토하고자 한다.

1. 전통적 안보개념

안보개념에 대한 논의는 주로 누구(혹은 무엇)를, 어떤 위협으로부터, 그리고 어떤 수단으로 보호해야 하는가의 문제로 요약되며,² ‘전통적 안보’

1 Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century,” *International Affairs*, vol. 67, no. 3 (July 1991), p. 433; Barry Buzan, “The Present As a Historic Turning Point,” *Journal of Peace Studies*, vol. 32, no. 4 (November 1995), pp. 385-398.

2 Keith Krause and Michael C. Williams, “Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods,” *Mershon International*

라는 의미는 주로 현실주의자와 신현실주의자들에 의해서 진행된 논의를 말한다. 현실주의자들과 신현실주의자들은 국가와 그 구성요소(주권, 국민, 영토)를 외부의 군사적 위협으로부터 보호하는 것을 안보의 주요 영역으로 설정하고 있다. 특히 전통적인 입장은 안보의 위협 및 달성수단으로 군사력의 중요성을 강조하고 있으며, 이러한 입장은 기존의 전략연구, 국방정책과 군사독트린에 대한 연구 등에서 잘 나타나고 있다.

현실주의자의 대표적인 학자인 모겐소(Hans Morgenthau)는 국제관계를 국가간의 힘(power)의 확대를 위한 투쟁으로 인식하였으며, 이 과정에서 군사력을 가장 중요한 국력의 요인으로 평가하였다. 또한 월츠(Kenneth Waltz)는 안보문제를 국가간의 관계에서 파악하고 있으며, 안보는 국가간의 경쟁을 통해 확보될 수 있는 것으로 파악하였다. 현실주의 학파의 안보관에서 군사력이 차지하는 의미는 신현실주의자로 구분될 수 있는 월트(Stephen Walt)의 안보에 대한 개념 정의에서 뚜렷하게 나타나고 있다. 월트는 세계화와 함께 다양한 문제가 안보의 차원에서 논의되고 있으나, 안보연구의 영역은 “군사력에 의한 위협과 군사력의 사용 및 통제에 관한 연구”라고 규정하였다. 안보연구는 구체적으로 군사력의 사용을 용이하게 하는 조건, 군사력의 사용이 개인, 국가, 사회에 미치는 영향, 그리고 국가가 전쟁을 준비·방지하거나 전쟁에 임하기 위해 채택하는 구체적인 정책을 연구하는 것이다.³

물론 이들의 견해가 비전통적 안보를 주장하는 학파들의 견해를 전적

Studies Review, vol. 40, no. 2 (October 1996), p. 230.

3 Stephen M. Walt, “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 2 (June 1991), p. 212.

으로 무시하는 것은 아니며, 전통주의적 입장 역시 안보에 대한 위협의 성격이 변화되고 있다는 점은 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 전쟁의 위협이 여전히 상존하고 있으며, 빈곤, AIDS, 환경문제, 국제적인 마약거래 등과 같은 다양한 안보위협이 근본적으로 전쟁의 위협을 없애는 것은 아니기 때문에 안보의 영역을 지나치게 확대 해석하는 것은 오히려 지적 일관성을 잃게 할 수 있는 위협이 있을 뿐만 아니라, 정치적으로도 무책임한 행위라고 강조하고 있다.⁴ 또다른 신자유주의자인 미어사이머(John Mearsheimer)는 기존 안보관의 대안으로 제시되고 있는 연구들은 안보문제를 분석할 수 있는 분석틀이나 구체적인 연구를 통한 대안적인 안보가치를 제시하고 있지 않다고 비판하고 있다.⁵ 이와 같은 맥락에서 모건(Patrick Morgan)은 안보개념을 “국제적으로 가해지는 물리적 피해로부터의 안전”으로 그 영역을 제한해야 한다고 주장하고 있다.⁶

4 Stephen M. Walt, “The Renaissance of Security Studies.” p. 213. 이와 유사한 견해에 대해서는 Joseph J. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects* (New York: Council of Foreign Relations, 1993) 참조.

5 John Mearsheimer, “A Realist Reply,” *International Security*, vol. 20 (1995), pp. 82-93.

6 Patrick Morgan, “Safeguarding Security Studies,” *Arms Control*, vol. 13, no. 13 (December 1992), p. 470. 이와 유사한 주장에 대해서는 Colin Gray, *Villains and Sheriffs: Security Studies and Security of an Inter-War Period* (Hull: University of Hull Press, 1995); Robert H. Dorff, “A Commentary on Security Studies for the 1990s as a Model Core Curriculum,” *International Studies Notes*, vol. 19 (1994), pp. 23-31 참조.

2. 새로운 안보개념의 대두: ‘포괄적 안보’

전통적인 안보연구는 군사적 대립이 첨예화되었던 냉전기 동안 황금기를 맞이하였다. 그러나 안보의 개념은 고정적인 것이라기보다는 안보환경, 안보에 대한 위협의 성격변화 등에 따라 변화되는 유동적인 것이며, 안보환경의 변화에 따라 대안적인 접근이 꾸준히 제기되어왔다. 특히 탈냉전과 함께 안보의 개념과 본질, 그리고 향후 안보연구의 진행방향에 대한 논쟁이 지속되고 있다. ‘안보에 대한 신사고’(new thinking on security)와 관련된 논쟁은 이미 1980년대부터 울만(Richard Ullman), 모란(Theodore Moran) 등 여러 학자들에 의해 제기된 바 있다.⁷ 이들은 안보의 영역이 여전히 국가중심적이고, 국제사회는 무정부사회이며, 안보의 핵심은 군사력에 있다는 신현실주의자들의 견해에 대해 비국가적, 비군사적 영역을 안보영역의 연구에 포함시키며, 기존 안보연구의 방법론에 대한 타당성을 검증하고, 새롭게 진행되고 있는 평화 및 안보를 구축하기 위한 노력에 관심을 집중하고 있다. 이러한 논의는 주로 코펜하겐학과와 구성주의자들에 의해 제기되고 있다.

이러한 논의의 진행은 안보환경의 변화에서 기인하고 있다. 첫째, 세계화와 민주화, 그리고 인권에 대한 관심의 증대는 ‘주권’의 개념에도 변화를 가져오고 있으며, 이들 문제영역에서의 민간단체(NGO)나 비정부국제기구(INGO)의 역할 증대가 나타나고 있다. 이는 종래 전통적인 안보개념

7 Richard Ullman, “Redefining Security,” *International Security*, vol. 8 (1983), pp. 129-153; Theodore Moran, “International Economics and National Security,” *Foreign Affairs*, vol. 69 (1990-91), pp. 74-90

에서 배타적인 주권의 영역에 가려져 있던 영역과 행위자들이 국제정치상에 대두되고 있음을 의미하는 것이다.⁸ 이러한 현상은 테러와 같은 안보위협이 반드시 국가 단위의 행위자로부터 오는 것이 아니라는 점에서도 뚜렷이 나타나고 있다.

둘째, 세계화의 영향으로 국가간의 갈등에 기초한 안보연구에 한계가 논정되고 있다. 전통적 안보는 국가간 갈등과 경쟁에서의 생존을 우선시하고 있는 반면, 탈냉전 이후 대두되는 안보환경은 국가간의 갈등이 완전히 해소되지는 않았음에도 불구하고 안보위협의 우선순위에 변화가 나타나고 있다. 예를 들어 체르노빌 원전의 방사능 누출, 지구 온난화현상, 그리고 오존층의 파괴 등의 문제는 국가간 갈등과는 무관한 사건들이라고 할 수 있다. 그러나 이들 사건은 국가간의 갈등과 경쟁을 통한 생존보다는 국가간의 협력을 통한 생존을 요구하고 있다.

셋째, ‘비군사적 영역에서의 위협이 전통적 안보관에서 지적하고 있는 ‘군사적 위협에 버금가는 파급효과를 가지고 있다는 인식이 확산되고 있다. 예를 들어 환경문제는 여전히 ‘상존하고 있다고 간주되는 군사력 사용을 수반하는 국가간 갈등보다 심각하고, 장기적이며, 광범위한 영향을 주는 위협으로 대두되고 있다. 이에 따라 비군사적 영역에서의 문제 역시 그 심각성을 고려하여 안보위협의 차원에서 대처해야 한다는 주장이 제기되었다.

넷째, 안보에 대한 국내적 도전은 국가간 갈등에 따른 ‘외부의 위협에 대항한다는 전통적인 안보개념에 변화를 요구하고 있다. 예를 들어 다민족 국가의 경우 민족갈등의 격화와 이에 따른 분리주의 움직임, 내전 및 테러

8 변화하는 국제환경에서의 주권과 안보 개념의 변화에 대해서는 박인휘, “주권과 글로벌 안보: 세계화시대 주권과 안보의 개념적 재구성,” 『한국정치학회보』, 35집 3호 (2001), pp. 455-474 참조

의 발생은 ‘외부의 위협’이라기보다는 한 국가의 ‘내부’에서 야기되는 현실적인 위협이다. 또한 환경문제 역시 안보위협이 반드시 외부에서 제기되는 것만은 아니라는 것을 보여주고 있다.

이러한 변화는 결국 안보개념의 논의의 핵심인 누구(혹은 무엇)를, 어떤 위협으로부터, 어떤 수단으로 보호해야 하는가의 제반 문제영역에서 전통적인 안보개념에서는 수용할 수 없는 현상들인 것이다. 이러한 변화에 대해 코펜하겐학파에 속하는 부잔(Barry Buzan)은 ‘안보’를 보다 넓게 정의할 필요가 있음을 지적하고, 안보는 결국 ‘생존’을 최소의 범위로 하되, 이에 영향을 주는 조건들에 대한 범위를 확대해야 할 것이라고 언급하였다:

안보는 위협으로부터의 자유에 대한 추구, 적대적인 변화에 대항하여 기능적인 일체성과 독립적인 정체성을 유지하기 위한 국가나 사회의 능력에 대한 것이다. 안보의 하한선은 생존이다. 그러나 안보는 동시에 존재의 조건에 대한 포괄적인 관심영역을 포함하는 것이 합리적이다.⁹

나이가 부트(Ken Booth)와 같은 학자는 안보를 ‘인간해방’으로 규정하고 “개개인이 자신이 선택한 것을 제약하는 모든 요인으로부터 자유롭게 하는 것”이 안보의 본질이라고 주장하였다.¹⁰ 이러한 주장은 안보의 영역을 개인, 사회, 국가, 그리고 세계차원에서 모두 검토할 것을 주장하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 즉 이들은 안보분야에서 국가를 주요 행위자

9 Buzan, “New Patterns of Global Security,” p. 433.

10 Ken Booth, “Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice,” *International Affairs*, vol. 67, no. 3 (1991), p. 539.

로 인정하고 있으면서도 세계화와 유럽 통합 등 국제환경의 변화를 고려하여 안보의 대상에 국가 이외의 행위자도 포함해야 한다는 입장을 견지하고 있다.¹¹

이러한 안보의 대상에 대한 변화는 안보의 범위에 있어서도 변화를 초래하고 있다. 부잔의 경우 안보의 영역을 정치, 군사, 경제, 사회, 그리고 환경의 다섯 가지로 설정하고 있다.¹² 부잔은 정치영역에서는 국내의 통합문제와 냉전 이후 남북갈등, 군사적인 영역에서는 지역분쟁과 대량살상 무기의 확산, 경제영역에서는 복지수준의 유지를 위한 자원·재정·시장에의 접근문제, 그리고 각기 다른 수준의 부와 산업화를 이룬 국가간의 지속적인 갈등, 사회영역에서는 이주문제와 다른 정체성을 유지하고 있는 경쟁적인 문명간의 충돌, 그리고 환경영역에서는 오염방지·제거 비용과 환경규제를 둘러싼 갈등 등을 안보문제로 제기하고 있다.¹³

안보의 객체와 범위의 변화는 안보달성을 위한 수단 및 문제접근의 수준에도 변화를 수반하고 있다. 즉 안보를 국가의 물리력 사용을 중심으로 추구한다는 시각에서 벗어나 안보문제를 개인·사회·국가, 그리고 세계차원에서 추구하여야 하며,¹⁴ 국가와 국제차원에서의 균형된 대응을 통해 해

11 Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991), pp. 18-19.

12 Buzan, "New Patterns of Global Security," p. 432.

13 Buzan, "New Patterns of Global Security," p. 439-451; 특히 환경영역은 다른 문제영역에 비해 비교적 안보범위의 확대를 잘 보여주는 영역이다. 환경안보와 관련된 논의에 대해서는 Nina Graeger, "Environmental Security?" *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 1 (February 1996), pp. 109-116.

결할 수 있다고 주장하고 있다.¹⁵

결국 이들이 주장하는 ‘안보에서의 신사고’는 안보대상과 안보문제의 영역의 확대·심화, 그리고 안보달성 수단의 다양화라고 할 수 있다. 특히 코펜하겐학파나 구성주의자들은 안보를 단순히 재정의하는 것이 아니라 그 의미를 새롭게 부각시키고 있다. 이들은 현실주의자나 신현실주의자들의 경우, 안보를 국제사회의 무정부상태에서 야기되는 국가간의 갈등에서 파생되는 전쟁과 평화의 사이에 존재하는 불분명한 부산물 정도로 치부하고 있다고 비판하고 있다. 예를 들어 부잔에게 있어 안보는 국제사회의 무정부상태에서 파생되는 전쟁과 평화 사이에 존재하는 부산물이 아니라, 무정부상태에서 협력을 가능하게 하는 하나의 독자적인 영역을 가진 개념으로 파악하고자 하고 있다.¹⁶ 이 경우 안보는 단순히 군사력에 의존하는 국방정책에서 담당해야 하는 영역이 아니라, 관련 제반영역에서의 정책이 포괄적으로 작용해야만 달성될 수 있는 하나의 사회적 구조물이며, 전쟁과 평화를 연결하는 핵심적인 개념으로 부각되게 되는 것이다. 이러한 안보에 대한 포괄적인 접근 시도는 미국의 국토안보국(National Homeland Security Agency)의 창설이 시사하는 것처럼 이미 현실적인 정책으로 가시화되고 있다.

14 이에 대한 연구의 예는 Krause & Williams, “Broadening the Agenda of Security Studies,” p. 230 참조

15 Barry Buzan, “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations,” *Journal of Peace Research*, vol. 21, no. 2 (June 1984), p. 121.

16 Barry Buzan, “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations,” p. 110.

III. 북한 안보정책의 기초와 변천

1. 냉전기 안보정책의 기초

제2차 세계대전 종전 과정을 통해 한반도는 남과 북으로 분단되었으며, 북한은 1948년 9월 소련의 절대적인 영향력에 의해 한반도의 북반부에 수립되었다. 국가수립 이후 1950년 6월 북한은 무력으로 한반도를 통일하고자 시도하였다. 북한의 무력통일 시도는 유엔군의 참전으로 좌절되었으며, 이로 인해 북한은 국가생존 자체가 위협받는 상황에 이르렀으나, 중공군의 대대적인 지원에 의해 존립할 수 있었다. 한국전쟁은 제2차 세계대전 이후 시작된 동서냉전을 전세계로 확산시키는 계기였으며, 전쟁 이후에도 한반도는 동서냉전의 첨예한 대결의 장이 되었다. 또한 전쟁 이후 남북한은 지속적인 상호 불신과 대립·갈등 및 경쟁상태에 있었다.

분단이후 북한의 안보목표는 체제유지와 함께 궁극적으로는 한반도의 공산화통일이었다. 체제유지라는 북한의 안보목표는 북한식 사회주의의 가장 큰 특성인 수령체제, 즉 김일성·김정일 유일체제를 유지한다는 것과 직결된다. 북한의 궁극적인 국가목표인 동시에 안보목표인 한반도 통일은 국가수립시 정부의 정강을 비롯하여 1980년 개정되어 2003년 현재까지 유지되고 있는 조선로동당 규약에 명시된 ‘전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업 완수’와 ‘온 사회의 주체사상화와 공산주의사회 건설’에 명백히 나타나 있다.

냉전시기에 걸쳐 북한 체제의 가장 큰 특징은 김일성 유일체제라는 수령체제를 구축하여 전체 사회를 이에 부합되게 재조직한 것과 함께 김일성의 장남인 김정일을 후계자로 삼아 후계체제를 공고히 한 것이었다. 김일

성은 국가수립시 수상직, 그리고 1949년 6월 창당된 조선로동당의 총비서직을 맡음으로써 당과 국가의 권력을 모두 장악한 이래 당시 북한의 주요 정치세력이었던 소련파, 연안파, 남로당세력 등을 제거하여 1958년 3월경에는 김일성 중심의 지도체제를 구축하였다. 그 후 북한은 1967년 5월 ‘당의 유일사상체제를 튼튼히 세우며 온 사회를 혁명화, 로동계급화하기 위한 투쟁’을 전개하면서 김일성이 창시하였다는 주체사상을 유일사상으로 한 김일성 유일체제, 즉 수령체제를 구축하였다.¹⁷ 김일성 유일체제가 수립된 이후 북한 체제의 모든 분야는 수령의 영도실현을 목적으로 재조직되었으며, 북한은 김일성 후계체제 구축을 시작하였다. 김정일은 1974년 2월 김일성의 유일한 후계자로 추대된 이후 1980년 10월 제6차 당대회에서 공식적으로 제2인자의 지위를 갖게 되었다. 그리고 1986년 5월 김일성은 자신의 말로써 계승문제가 완전히 해결되었음을 밝혔다. 북한은 이러한 수령체제와 후계체제를 공고화하기 위해 주체사상, 혁명전통, 수령론, 사회정치적 생명체론 등과 철저한 사회통제 기제를 활용하였다.¹⁸ 이에 따라 북한은 집단주의 원칙을 바탕으로 동원체제 및 고도의 폐쇄적 통제체제의 성격으로 고착화되었다.

이러한 독특한 체제성격을 바탕으로 한 냉전기 북한의 안보정책 기조

17 유일사상체제 수립이란 “당안에 하나의 혁명사상, 오직 수령의 사상만이 지배하게 하고 수령의 두리에 전당과 전체인민을 묶어세우며 수령의 유일적 령도 밑에 혁명투쟁을 벌려나간다는 것을 말한다.” 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 432.

18 북한 사회를 구성하는 핵심원리에 대한 논의는 심지연, “북한연구에 대한 역사적 접근,” 경남대학교 북한대학원 위임, 『북한연구방법론』 (서울: 한울이카데미, 2003), pp. 239-279 참조.

는 ①국방에서 자위와 동맹 유지, ②자력갱생을 바탕으로 한 경제발전, ③ 국제혁명역량 강화를 위한 외교, ④북한 주도의 통일 달성을 위한 대남정책 등으로 유형화할 수 있다.

첫째, 군사분야에서 북한은 1961년 7월 중·소와 동맹조약을 체결하는 한편 1962년부터 독자적인 군사력 강화정책을 추진함으로써 안보의 근간으로 삼았다.

북한은 1961년 5월 남한의 군사정부 수립 직후인 7월 중·소와 동맹조약을 체결하였다. 이 두 조약은 모두 조약 체결 일방이 무력침공을 당할 경우 상대방은 지체없이 군사 및 기타 원조를 제공한다는 상호방위를 강조한 것이다.¹⁹ 냉전기간 동안 북한이 중·소와 동맹관계를 유지하려는 정책은 비교적 효율적으로 작동하였다고 평가된다.

한편 북한은 남한의 반공정책, 중·소분쟁의 심화 및 소련의 대북한 군사원조 중단 등을 배경으로 1962년 12월 ‘국방에서 자위를 목표로 한 ‘한 손에는 총을, 다른 한 손에는 낫과 마치를!’이라는 경제건설과 국방건설의 병진정책, 실제로는 군사력 강화정책을 추진하기 시작하였다.²⁰ 북한의 군사력 강화정책은 1964년 2월 ‘인민군대의 간부화, 무장의 현대화, 군사진지의 요새화, 전체인민의 무장화, 온 나라의 요새화’를 목표로 진행되었으며, 1966년경에 들어서는 상당한 성과를 거두었다. 북한은 군사력 강화의 성과를 배경으로 1968년 1월 청외대 기습, 10월 울진-삼척지역 무장계렬라 침투 등의 대남강경정책 뿐만 아니라, 1968년 1월 푸에블로호 나포 및

19 이 조약에 대한 자세한 분석은 정진위, 「북방삼각관계: 북한의 대중·소 관계를 중심으로」, (서울: 법문사, 1985), pp. 67-69 참조.

20 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1963」, (평양: 조선중앙통신사, 1963), p. 158.

1969년 4월 EC-121격추 등 미국에 대해서도 강경정책을 취했다. 북한은 1970년 9월에는 1959년 1월 창설된 ‘로농적위대’에 이어 ‘붉은청년근위대’를 조직하여 전사회를 병영화하였다. 김일성은 1970년 11월 제5차 당대회에서 군사력 강화의 성과를 자신있게 표명하는 동시에 4대군사노선을 지속적인 추진하여 국방에서 자위를 관철할 것이라고 밝혔다.²¹ 이후에도 북한은 자위적 무장력의 보유, 전인민적·전국가적 방위체계 수립, 인민무력의 정치사상적 우월성의 발양, 자체의 국방공업 건설, 후방의 강화 등 군사력 강화정책을 지속적으로 추진하였다. 이러한 재래식 군사력 강화정책과 함께 북한은 1959년 9월 ‘조소원자력협정’ 체결, 1962년 영변에 원자력연구소 설치, 1965년 6월 소련으로부터 연구용 원자로 도입 등에서 나타나듯이 핵무기 개발에 지속적인 노력을 경주하는 동시에,²² 1960년대 초부터 화학·생물무기 연구 및 생산기구를 설치하여 대량살상무기 개발에도 주력하였다. 북한은 1985년 12월 핵확산금지조약(NPT)에 가입해야만 원자력 발전시설 등 핵관련 기술을 지원 받을 수 있다는 소련의 권유로 NPT에 가입하였다.

둘째, 경제분야에서 북한은 사회주의 계획경제하의 자력갱생을 바탕으로 한 경제발전을 도모함으로써 안보를 공고히 하고자 하였다. 북한은 국가수립 이전 ‘민주개혁’을 통한 경제의 사회주의화와 단기 경제계획을 시행한 바 있으나, 한국전쟁 이후 본격적인 경제계획을 추진하기 시작하였다. 북한은 전후복구3개년계획(1954-1956)과 5개년계획(1957-1961)을 통해 중공업우선발전을 도모하였고, 생산관계의 사회주의적 개조를 완료하는 동

21 김일성, “중앙위원회 사업총화보고,” 『조선중앙년감 1971』, pp. 12, 28-29.

22 이춘근, 「북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망」, (서울: 세종연구소, 1995), p. 39.

시에 이 기간 중 천리마운동이라는 대중동원을 바탕으로 경제의 급속한 발전을 이룰 수 있었다. 이후 북한은 1961년부터 제1차 7개년계획(1961-1970)을 시작으로 6개년계획(1971-1976), 제2차 7개년계획(1978-1984), 제3차 7개년계획(1987-1993) 등을 추진해 나갔다. 이 과정에서 북한은 1966년 7개년계획을 3년 연장한데서 알 수 있듯이 군사력 강화정책으로 인한 경제성장의 둔화와 침체현상을 경험하여야만 했다. 북한은 6개년계획 기간 중 서방으로부터 차관, 설비와 기술도입 등을 추진하여 경제발전을 도모하였으나, 오일쇼크, 운송수단 결여, 외채상환 능력 부족 등으로 실효를 거두지 못했다. '경제의 주체화, 현대화, 과학화'를 기본 과업으로 추진한 제2차 7개년계획은 자력갱생으로의 회귀에 중점이 있었다. 이 기간 동안 북한은 식량 및 생필품 부족현상에 대처하기 위한 노력을 기울였고, 1984년 9월 외국인 직접투자, 합작투자를 유치하기 위한 '합영법'을 제정하여 대외경제개방을 처음 시도하기 시작하였다. 제3차 7개년계획 역시 '경제의 주체화, 현대화, 과학화'를 기본 과업으로 한 것이었지만 선진과학기술의 도입을 적극 추진하려는 의사가 반영되어 있다. 이 계획은 대외무역의 확대와 경제합작, 합영을 구체적으로 명시하고 있다. 이와 같이 북한은 1970년대 이후 자력갱생의 한계를 인식하고 대외경제교류의 확대 및 대외개방을 모색하기 시작하였으나, 경제의 활성화를 이루지는 못했다. 냉전기 북한 경제는 사회주의 계획경제의 근본적인 한계뿐만 아니라 자력갱생에 기반한 발전계획 및 군사력 강화정책에 따라 성장의 둔화 현상에 직면하게 되었다. 더욱이 유일·폐쇄체제라는 체제의 속성은 대외경제교류 확대를 저해하는 요인이었다. 1980년대 말 사회주의권 붕괴에 따른 사회주의시장의 소멸에 따라 북한 경제는 자력 회생이 어려운 상황에 이르렀다. 이렇게 볼 때 경제발전을 통한 안보 공고화라는 북한의 정책목표는 실

패한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 외교분야에서 북한은 1950년대 중반까지는 침예한 동서냉전 하에서 사회주의 진영에 국한된 외교를 전개하였으나, 그 후 사회제도가 다른 국가들에 대한 외교적 접근을 활성화하였다. 북한은 1960년대에 들어 중·소분쟁이 심화되는 과정에서 자주성을 모색하는 동시에 제3세계국가들에 대한 적극적인 외교활동을 전개하였다. 1964년 2월 북한이 민족해방혁명을 위해서는 ‘북조선 혁명력량, 남조선 혁명력량, 국제적 혁명력량’의 강화가 필요하다는 이른바 ‘3대혁명역량 강화전략’을 제시한 이후,²³ 북한의 안보정책은 국제혁명역량 강화를 위한 외교의 정립으로 보장되었다. 북한은 1966년 10월 대외관계에서 완전한 자주권과 평등권을 행사한다는 자주노선을 공식선언하여, 중·소분쟁에 효율적으로 대처하였으며, 1970년대에 들어 미·소 대당트, 미·중 화해 등 국제환경의 급격한 변화에 대응하여 세계 모든 나라와 친선·협조관계를 확대해나간 결과 1980년까지 66개국과 외교관계를 수립하는 동시에 비동맹운동과 77그룹에 가입함으로써 북한이 의도하는 국제혁명역량 강화를 어느 정도 달성하는 성과를 거두었다. 이와 함께 사회주의권 붕괴 이전까지 북한은 이들 국가들과 친선·협조관계를 지속하였고, 특히 중·소와의 동맹관계를 효율적으로 유지시켰다.

한편 북한이 1976년 8월 18일 판문점에서 미군 장교 2명을 살해하는 ‘도끼만행’을 자행한 것에 대해 미국이 군사적 대응도 불사하겠다는 강경한 입장을 취하면서 위기상황이 고조되자, 북한은 신속하게 유엔군사령관에게

23 김일성, “조국통일위업을 실현하기 위하여 혁명력량을 백방으로 강화하자,” 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 77-96; Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 226-227.

유감의 메시지를 보내어 사태를 종결시킨 바 있다. 북한이 어떠한 사태 발생에 대해 유감을 표명한 것은 이 사건이 처음이었다. 북한은 1983년 10월 랭군폭파사건으로 실추된 국가위신을 회복하고자 1984년 1월 미국과 남북한이 참여하는 3자회담 개최, 미국과의 평화협정 체결 등을 제의하기도 하였다. 또한 북한은 1987년 11월 대한항공기에 대한 테러로 인하여 외교관계의 단절과 국가위신의 실추뿐만 아니라, 미국으로부터 테러지원국으로 지정되는 불이익을 감수해야만 했다.

넷째, 대남분야에서 북한은 남한을 무력으로 해방하거나 남한에 친북정권을 세워 북한 주도의 통일을 한다는 대남정책 기조에 따라 ①한국전쟁 이전시기의 민주기치론과 통일전술전술, 평화공세, ②한국전쟁이라는 무력을 통한 통일 시도, ③전쟁 이후 평화공세와 3대혁명역량전략, 그리고 대남강경정책, ④1970년대 남북대화와 협상, 그 결과 1972년 7·4남북공동성명 채택, 대남강경입장으로의 선회, ⑤1980년 10월 연방제 통일방안의 제시, 1983년 랭군테러와 남북대화, 그 후 평화공세와 테러 등 다양한 전략과 전술을 추진하여 왔다.

이와 같은 냉전시기 북한의 안보정책을 종합적으로 평가하면 첫째, 북한의 궁극적인 국가목표이며 안보목표인 한반도 통일은 이루지 못했지만, 수령체제의 유지라는 목표는 전혀 위협받지 않고 효과적으로 달성해나갔다고 볼 수 있다. 둘째, 중·소와의 동맹관계 유지와 국방에서 자위리는 안보정책 기조는 제대로 성취되었다고 볼 수 있다. 북한은 중·소분쟁 외중에서 ‘지주노선’을 선포한 이래 양국으로부터 경쟁적으로 수혜와 압력도 받으면서도 동맹관계를 유지해 나갔다. 북한이 성취한 군사력에 비추어 국방에서 자위리는 정책은 성공적으로 이루어졌다고 평가되나, 군사력 강화정책은 안보의 핵심요소인 경제력이 약화되는 부정적 현상을 산출하였다. 셋째,

대남차원에서 북한은 통일을 이루지 못했지만 체제유지에는 전혀 문제가 없었다. 오히려 북한은 ‘7·4남북공동성명’에 북한이 줄곧 주장해 온 통일3원칙을 반영함으로써 남북대화에서 유리한 고지를 선점할 수 있었다.

그러나 냉전기 전기간을 통해 북한은 앞에서 논의한 분야별 안보정책을 추진하였음에도 불구하고 남한과의 정치·경제·외교 등 제반 분야의 경쟁에서 열세에 처하게 됨으로써 수세적인 입장에 놓이게 되었다.

2. 세계질서 변화와 안보정책 조정

1980년대 말에 들어 ‘1989년 혁명’으로 불리우는 동유럽 사회주의권의 체제변동, 1989년 11월 독일 분단의 와해, 12월 미·소 정상회담을 통한 동서냉전체제의 종식 등 세계질서는 급격한 변화양상을 보였다. 이러한 세계질서 변화는 1991년 1월 걸프전쟁, 12월 소연방 해체 등을 거치면서 미국이 유일초강대국으로 등장하는 결과를 산출하였다. 이 과정에서 남한은 ‘북방정책’을 추진하여 사회주의권 국가들과 관계개선을 이루었다. 이와 같은 세계질서의 변화는 북한의 안보를 결정적으로 위협하는 요인으로 작용하였는 바, 북한은 체제유지라는 안보목표에 치중하면서 정책을 조정해 나가야만 했다.

세계질서 변화에 대응하려는 북한의 대남차원의 안보정책은 우선적으로 북한체제의 우월성 강조를 통한 사상통제 강화와 김정일 후계체제를 공고화하는 방향으로 추진되었다.

첫째, 사상통제와 관련하여 북한은 동유럽국가들의 급격한 정치변동이 초래되기 이전까지는 제국주의자들에 의한 사상문화적 침투와 경제적 압력에 대한 우려 표명과 사회주의 제도의 우월성을 강조하는 입장을 나타냈다.

이후 북한은 사회주의권의 와해사태에 직면하여 제국주의를 비난하는 것과 함께 대내적으로는 북한식 사회주의의 우월성을 강조하는 상징조작을 전개하였다. 그 대표적인 예로 김정일은 1991년 5월 5일 당 중앙위원회 책임 일군들과의 담화 “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”를 통해 북한식 사회주의를 ‘인민대중중심의 사회주의’라는 개념으로 체계화하는 동시에 “우리 당은 사상혁명을 기본으로 틀어쥐고 당원들과 근로자들속에서 주체사상원리교양과 당정책교양, 충실성교양, 혁명전통교양, 계급교양, 집단주의교양, 사회주의애국주의교양을 비롯한 여러가지 사상교양을 강화할 것”을 강조하였다.²⁴ 또한 김정일은 1992년 1월 3일 당중앙위원회 책임 일군들과의 담화 “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선”을 통해 사회주의권 붕괴의 이유와 북한식 사회주의의 우월성을 강조하면서 북한식 사회주의를 고수할 것을 천명하였다.²⁵ 이와 함께 북한은 1993년 9월 단군 유물 출토, 12월 민족문화유산의 중요성 강조 등과 함께 민족자부심을 고취하기 위한 이른바 ‘조선민족제일주의’를 표방하여 사회주의권 붕괴에 따른 이념적 공백을 메우면서 체제결속을 도모하였다. 결국 북한은 체제유지를 위해 북한식 사회주의가 우월하다는 상징조작을 지속적으로 행하면서, 한편으로는 주체사상에 입각하여 ‘온 사회의 사상적 통일’을 확고히 구축하는 사상혁명을 추진하였다.

둘째, 북한식 사회주의체제의 공고화 문제는 김정일 후계체제의 구축

24 이 담화에서 김정일은 북한식 사회주의를 ①주체사상을 구현하고 있는 인민대중중심의 사회주의, ②인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활을 마련해주는 가장 우월한 사회주의, ③수령·당·대중이 일심단결된 불패의 사회주의로 규정하였다. 『로동신문』, 1991년 5월 27일

25 『로동신문』, 1992년 2월 4일.

과 밀접히 연계될 수 밖에 없는 바, 이를 위해 김정일은 단계적으로 군부를 장악하는 한편, 1992년 4월 헌법 개정을 통해 후계체제를 공고히 하였다. 김정일은 1990년 5월 개최된 최고인민회의의 제9기 제1차회의에서 국가기관으로는 최초로 확대개편된 국방위원회 제1부위원장으로 선출된 이후, 1991년 5월 5일의 담화문을 통해 “혁명을 개척한 수령의 위업을 대를 이어 나가는 당의 령도의 계승문제가 우리나라에서는 빛나게 해결되었습니다”라고 스스로 후계체제가 완결되었음을 공식적으로 밝혔다. 그리고 김정일은 1991년 12월 개최된 당중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대되었고, 1992년 4월에는 원수 칭호를 부여받았다. 이로써 김정일은 당·정·군 모두에 걸쳐 통치자적인 입지를 확고히 구축하였다. 이와 관련하여 1992년 4월 김일성은 80회 생일 경축연회 연설에서 김정일 후계체제의 구축을 만족스럽게 생각하며, 자신의 ‘80평생의 주된 총화’라고까지 언급하였다. 이와 함께 북한은 1992년 4월 9일 최고인민회의의 제9기 제3차회의에서 1972년의 사회주의 헌법을 대폭 수정·보충한 개정 헌법을 채택하여 세계질서 변화에 부응하면서 경제난 극복 및 사상통제를 통한 체제유지, 김정일 후계체제 공고화 등을 도모하였다. 특히 개정 헌법에서 군사우위노선을 구체화하고, 국방위원회의 위상을 강화한 것은 북한의 안보목표가 체제유지 및 김정일 후계체제의 안정성 확보에 있다는 점을 입증하는 것이다.

세계질서 변화에 대처하기 위한 북한의 안보정책 조정의 특징적인 내용은 분야별로 ①대외개방의 모색, ②대미·일 접근과 핵외교, ③남북공존의 모색으로 볼 수 있다.

첫째, 경제분야에서 북한은 1980년대 말부터 대외개방에 적극적인 입장을 보이면서 ‘합영법’의 수준을 훨씬 상회한 새로운 차원의 대외개방을

모색·추진하기 시작하였는 바,²⁶ 이는 1991년 12월 28일 나진·선봉지역 621km를 ‘자유경제무역지대로’ 지정한 북한 최초의 경제특구 개설과 대외 개방을 위한 법적·제도적 준비로 나타났다. 북한은 1992년 개정 헌법에서 대외개방의 법적 근거를 명시하였으며(제16조, 제37조), 1992년 10월 5일 최고인민회의 상설회의 결정으로 ‘외국인 투자법’, ‘외국인 기업법’, ‘합작법’ 등을 채택하고, 10월 16일 ‘합영법시행세칙’을 개정함으로써 대외개방을 위한 법적·제도적 장치를 보완한 이래 1993년 1월 ‘자유경제무역지대법’ 제정 등의 조치를 가속화하였다. 그러나 북한의 노력에도 불구하고 합작·합영의 성과는 별로 나타나지 않았다.²⁷ 북한 경제는 1990년에 정전 이후 최초로 -3.7% 성장률을 기록한 이후 1991년 -5.2%, 1992년 -7.6%로 계속 마이너스 성장을 보이면서 악화일로에 상황에 처하게 되었다.²⁸ 북한은 1993년 12월 9일 개최된 당 중앙위원회 제6기 제21차 회의에서 1987-1993년의 제3차 7개년계획이 “사회주의 시장의 붕괴와 방위력 강화”로 인해 실패했음을 공식 인정하고, 2-3년간의 완충기를 설정하여 ‘농업·공업·무역제일주의’라는 3대제일주의 관철 및 석탄·전력·철도운수·금속공업발전 등을 추진하기 시작하였다.²⁹

26 대외개방과 관련하여 북한은 1989년 7월 유엔공업개발기구(UNIDO) 북경지사를 통해 83개 합작투자유치 희망사업의 내역을 공개하였으며, 1991년 7월 몽골 울란바토르에서 개최된 유엔개발계획(UNDP)국제회의에서 ‘나진·선봉경제무역지대 개발구상안’을 최초로 표명한 이래 10월 평양에서 개최된 유엔개발계획 동북아조정관회의에서 ‘나진·선봉경제지대 조사보고서’를 제시하였다.

27 1984년 9월 합영법 발표 이후 1992년 9월 말 현재까지 확인된 합작실적은 약 100여건에 이르고, 총투자규모는 약 1억 천만달러로 추산되며, 합작대상으로는 조총련이 약 70%를 차지하고 중국과 구소련이 그 다음이었다.

28 『내외통신』, 제876호 (1993.12.2).

둘째, 외교분야에서 북한은 미국·일본에 대한 접근을 시도하는 한편, 1992년 1월 국제원자력기구(IAEA)와 핵안전협정 서명 이후 핵사찰 과정에서 드러난 핵의혹과 관련한 핵외교를 전개함으로써 안보정책을 조정하였다. 미국에 대한 접근과 관련하여 북한은 1988년 12월부터 미국과 접촉을 시작하여 1992년 12월까지 28차례의 회합을 가졌으며, 1992년 1월 최초의 차관급회담도 있었다. 이와 같이 북한은 세계질서 재편의 주도권을 갖고 있는 미국에 대한 외교에 최우선적인 중점을 두는 정책 전환을 시도하였다. 북한은 미국이 한국전쟁과 휴전협정의 당사자이기 때문에 미국과의 직접 대화를 통해서만 한반도문제 해결이 가능하다는 입장을 천명하였다. 그러나 북한이 1992년 5월 북한 보유 핵물질과 시설에 대한 최초보고서를 IAEA에 제출한 이후 핵사찰을 통해 핵의혹이 증폭되는 상황에 있었기 때문에 미국과의 직접접촉을 통해 실질적인 관계개선이 이루어지지 않았다.

대일 접근과 관련하여 북한은 1989년부터 일본과의 관계개선을 희망하였으며, 1990년 9월 가네마루(金丸信) 전 부총리가 추측이된 일본 자민당·사회당 대표단이 북한을 방문하여 조선로동당과 공동선언을 통해 양국간 국교정상화 추진에 합의하였다.³⁰ 이에 따라 1991년 1월 30일 일본·

29 “제3차 7개년(1987-1993)계획 수행정형에 대한 조선로동당 중앙위원회 전원 회의 보도,” 『로동신문』, 1993년 12월 9일.

30 “3당 공동선언의 주요 내용은 ①일본의 식민지 지배와 전후 45년간 조선인민에 입힌 손실에 대한 공식 사죄와 보상, ②가능한 빠른 시일안에 국교 수립, ③양국간 여러분야의 교류 발전과 위성통신이용 및 직항로 개설, ④제일조선인의 법적 지위 존중, ⑤조선은 하나이며, 남북대화를 통한 평화통일이 민족적 이익에 부합함을 인정, ⑥평화롭고 자유로운 아세아 건설을 위한 공동 노력 및 모든 지역에서 핵위협 제거의 필요성 인정, ⑦국교수립을 위한 양국정부간 교섭 권고, ⑧3당의 당적 관계 강화, 협조발전 합의 등이다. “조일관

북한 국교정상화를 위한 제1차회담이 평양에서 시작되었고, 1992년 5월까지 7차례의 본회담이 진행되었다. 이러한 회담을 통해 북한과 일본이 견해 차이를 보인 핵심적인 사항은 구한말조약과 합병조약의 법적 효력문제와 보상에 관한 문제였다. 이후 북한은 일본과의 관계개선보다는 미국과의 직접대화에 주력함으로써 가시적인 성과는 없었다.

한편 북한은 1993년 2월 IAEA의 특별사찰 요구에 반발하여 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언함으로써 핵위기를 야기하였다. 이후 북한은 미국과의 직접대화 입장을 견지하면서 ‘벼랑끝 전술’을 사용하여 6-8월 두차례 미국과의 고위급회담을 개최하였다. 그 결과 북한 핵문제는 NPT탈퇴 이전 상황으로 복귀되었다.

셋째, 대남차원에서 북한은 1988년부터 분단 이후 최초로 ‘남북공존’을 공식 언급하기 시작하면서 남북고위급회담에 호응하여 1992년 2월에는 ‘남북기본합의서’ 채택·발효와 함께 1991년 9월에는 ‘분단 고착화’라는 논리로 거부해 오던 유엔 동시가입을 수용하는 등 남북공존을 통한 체제유지에 중점을 두었다. 그러면서도 북한은 여전히 통일전선전술을 더욱 활성화하는 이중성을 보였다. 이러한 북한의 이중적 대남정책은 1993년 4월 김일성이 작성하였다는 “조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령”을 통해 제시되었다.³¹ 한편 북한은 NPT탈퇴 선언으로 핵위기가 고조되는 상황에서 남한 김영삼 정부의의 대화를 중단한 채 미국과의 직접대화에 주력하였으나, 1994년 6월에는 남북정상회담 개최에 호응하기도 하였다.

세계질서 변화에 부응하여 이와 같이 추진된 북한의 안보정책을 종합

계에 관한 조선로동당, 일본의 자유민주당, 일본사회당의 공동선언” 『조선중앙년감 1991』, p. 476.

31 『로동신문』, 1993년 4월 8일.

적으로 평가하면 첫째, 사회주의권 붕괴라는 한국전쟁 이후 초유의 위기상황에 직면하여 북한은 사상통제와 군이라는 ‘물리적 강제력’ 장악을 통해 성공적으로 북한식 사회주의를 유지하고, 후계체제도 공고히 하였다고 평가된다. 둘째, 북한이 대미 외교에 최우선의 역점을 두기 시작한 것은 사회주의권 붕괴와 냉전 종식이라는 급격한 세계질서 변화 상황에서 적절한 정책전환이었다고 볼 수 있다. 더욱이 북한이 핵개발문제를 협상카드로 활용하여 미국과의 직접협상을 가속화할 수 있는 발판을 마련한 것은 약소국의 생존전략의 일환으로 긍정적으로 평가할 수 있다. 셋째, 북한이 남북공존의 제도적 장치 마련에 주력한 것은 결국 남한으로의 흡수통일을 배제할 수 있는 효과를 낳았다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 북한이 대외개방을 통한 경제발전을 모색했음에도 불구하고 그 성과는 거의 없었고, 오히려 경제상황이 급격히 악화됨으로써 안보에 심각한 위협을 받게되었다는 점이다.³²

3. 유헌통치기 정책방향

1994년 7월 8일 김일성 사망은 사회주의권 붕괴에 따른 국제적 고립, 경제난 가중, 핵위기 등과 같은 대내외적 위기상황에 봉착하고 있던 북한에게 또 하나의 위기로인으로 더해졌다. 김일성 사망과 함께 이미 후계체제 공고화에 기반을 다져온 유일한 후계자 김정일이 순조롭게 새로운 지도

32 북한 경제는 1993년 12월 9일 개최된 당 중앙위원회 제6기 제21차회의에서 제3차 7개년계획이 “사회주의 시장의 붕괴와 방위력 강화”로 인해 실패했음을 공식 인정할 정도로 악화된 상황에 처하였다. “제3차 7개년(1987-1993)계획 수행정형에 대한 조선로동당 중앙위원회 전원회의 보도,” 『로동신문』, 1993년 12월 9일

자로 등장하였으나, 김정일은 김일성에 비해 상대적으로 카리스마가 부족한 한계를 지니고 있었다. 또한 경제난과 식량난이 계속 심화되는 상황에 있었기 때문에 북한으로서는 경제문제를 어떻게 풀어나갈 것인가 하는 점이 당면한 중차대한 과제였다. 대외차원에서는 핵문제를 둘러싸고 미국과 직접 대화 통로를 마련하고는 있었지만 미해결의 상황이었다. 김일성 사후 북한은 총체적인 대내외적 위기상황에 직면하여 대내적으로 김정일에 대한 주민들의 지지를 획득하는 한편 북한체제에 대한 국제적 지지를 얻기 위한 안보정책을 추진할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 김정일은 김일성이 갖고 있었던 당과 국가의 직책 모두를 공식으로 둔 채 새로운 정책을 제시하기 보다는 김일성의 ‘유훈’에 따른 통치를 행하기 시작하였다. 북한이 유훈교시의 핵심 내용을 “김정일동지의 령도를 충성으로 받드는 것”이라고 강조한 것은 체제안정성 확보에 고심하고 있음을 단적으로 나타내는 것이었다.³³

북한은 김일성 사망 이후 위기상황에 대처하는 기본적인 안보전략을 김정일 유일체제 공고화와 군부의 위상 강화를 통한 군사통치체제 수립으로 설정·추진하였다. 김정일 유일체제 구축은 곧 사상통제와 직결되는 사안인 바, 김정일은 1994년 11월 1일 김일성 사후 처음 발표한 논문 “사회주의는 과학이다”를 통해 “사상개조사업, 정치사업을 모든 사업에 앞세우는 것은 사회주의사회의 본성적 요구”라고 강조한 바 있다.³⁴ 또한 북한은

33 북한은 김일성이 사망 이틀전인 1994년 7월 6일 경제부문 책임인군협의회에서 행한 교시가 ‘유훈교시’라고 설명하고, 이를 관찰하는 사업은 “위대한 령도자 김정일동지의 령도를 충성으로 받들고 수령님의 불멸의 업적을 만대에 길이 빛내어나가기 위한 더없이 영예롭고 보람찬 사업이다”라고 규정하였다. “위대한 수령 김정일동지의 유훈교시를 철저히 관찰하자,” 1995년 7월 6일 『로동신문』 사설

1995년 2월 김정일 생일인 2.16을 ‘민족최대의 명절’로 제정하고, 공식매체들을 통하여 김일성과 김정일을 동일시하여 김정일의 부족한 카리스마를 메우려고 노력하는 한편,³⁵ 김정일 우상화작업을 가속화하였다. 이와 함께 김정일은 유일체제의 지탱에 중추적 역할을 할 수 있는 ‘물리적 강제력’인 군부의 위상을 강화시켜 나간 결과, 체제를 김정일을 중심으로 하는 군부 통치체제의 양상으로 재편하여 위기상황에 대처하였다. 김정일은 군부인사의 권력서열 상승 및 인사조치, 군부대 현지도 등을 시행하였다. 북한은 1995년 수재 이후 식량난 악화로 아사자와 탈북자가 급증하자, 1996년에 들어 ‘붉은기사상, 붉은기 철학’, ‘고난의 행군정신’ 등을 내세우면서 사회적 동요를 무마하고자 하였다.

이와 같은 북한의 기본 안보전략은 1996년 신년공동사설에서 제시한 “붉은기를 높이 들고 사회주의조선의 기상을 힘있게 떨치자!”는 구호 아래 “우리식 사회주의의 3대진지인 사회주의 정치사상진지와 경제적, 군사적 진지를 불패의 보루로 다지기 위한 투쟁”으로 체계화되었다.³⁶ 3대진지 가운데 정치사상진지는 사상이 사회주의의 근간을 이룬다는 전제에 따라 주체사상 고수 및 김정일을 중심으로 한 단결, 공산주의 도덕 함양 등을 의미한다. 군사적 진지는 ‘강유력한 방위력’ 확보를 목표로 한 전군주체사상 위업 추진, 김정일에 절대 복종하는 영군체제와 군풍 및 군의 정규화적 면

34 『로동신문』, 1994년 11월 4일

35 예를 들어 1996년 7월 김일성 사망 2주기에 즈음한 『로동신문』 사설은 “오늘 우리 인민들은 위대한 수령님은 곧 경애하는 김정일동지이시고 수령님의 위업은 곧 장군님의 위업이라는 것을 굳게 확신하고 있다”고 강조하였다.

36 『로동신문』, 신문 『조선인민군』, 『로동청년』, 공동사설, “붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐 나가자,” 『로동신문』, 1996년 1월 1일

모 확립과 함께 군사기풍, 전인민적 방위체계, 군민일치 추진 등이다. 이와 같이 북한은 군부장악을 수단으로 김정일 유일체제 공고화에 최대의 역점을 두었다.

3대진지 가운데 경제진지는 인민생활 향상 및 자립경제의 토대 확보를 목표로 농업·경공업·무역제일주의 추진 및 석탄·금속 공업 발전, 증산과 절약 강조 등인 바, 이는 1993년 12월 당중앙위원회에서 결정되고, 1994년 4월 최고인민회의 제9기 제7차회의에서 채택된 내용인 반복한 것이다. 3대제일주의는 곧 인민생활에 직결되는 먹는 문제와 생필품 문제 해결과 대외경제교류 확대를 의미하는 것이다. 그러나 1996년의 수재로 식량난이 한층 가중됨으로써 3대제일주의의 첫번째 사항이 유명무실하게 되었다. 북한의 식량난은 결국 1997년 신년 공동사설에 나타난 ‘푹죽을 먹는 한이 있더라도’라는 표현에서 단적으로 드러났다. 경공업제일주의에 따른 생필품 증산을 위한 가내부업반, 부업반 등의 장려도 실효성이 없었다. 북한은 무역제일주의에 따라 각종 경제관련 국제회의에 대표단을 파견하여 대외경제관계 확대를 모색하는 한편, 대외개방을 위한 법제정, 1996년 9월 ‘나진·선봉 자유경제무역지대’에 관한 대규모 국제설명회 개최 등을 추진하였으나 성과가 없었다. 결국 유호통치기 북한 경제는 ‘고난의 행군’ 자체를 의미하는 상황이었다. 이러한 경제난에도 불구하고 김정일은 1997년 6월 19일 “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여”라는 저장을 발표하여 반개혁·개방 입장을 천명하였다.³⁷

한편 유호통치기 북한의 대외차원에서의 안보정책은 ①핵문제 타결과 대미 접근, ②남한 배제 및 이원전략으로 유형화할 수 있다.

37 『로동신문』, 1997년 6월 21일

첫째, 외교분야에서 북한은 미국과 핵문제를 타결하고, 미국과의 관계 개선을 통한 경제지원과 안전보장 확보가 생존의 주요 관건이라고 간주하고, 경제난에 따라 붕괴될지도 모른다는 상황논리와 남한에 대한 무력도발 등을 위협수단으로 활용하여 미국에 접근하였다. 김일성 사망 이후 북한은 1994년 10월 제3단계 북·미 제네바회담을 통한 ‘기본합의문’ 채택으로 핵 개발 동결 대가로 미국으로부터 경수로 및 중유 지원이라는 경제적 이익과 관계개선의 발판을 얻었다. 또한 북한은 폐연료봉 건식보관 기간 및 과거 핵규명 시한의 연장을 통해 향후 협상카드를 계속 보유할 수 있는 근거를 마련하였다.³⁸ 핵문제 타결 이후 북한은 미국의 대북한 경제제재 완화조치와 인도적 차원의 물자·자금 제공 허용 등을 통해 점진적으로 대미 관계 개선을 이루어 나가면서 미국의 요구에 따라 미군유해송환협상 및 미사일 협상에 호응하였다.

한편 북한은 1996년 2월 북·미 평화협정 체결시까지 정전협정을 대신 할 ‘잠정협정’ 체결을 제의하였고, 4월에는 비무장지대의 유지·관리와 관련된 임무의 포기를 선언하고 일련의 무력시위를 전개함으로써 한반도의 군사적 긴장을 고조시켰다. 이에 따라 한·미는 1996년 4월 16일 정상회담을 통해 한반도의 항구적 평화체제를 구축하기 위해 남북한과 미국·중국이 참여하는 4자회담 개최를 제의하였다. 그러나 북한은 대미 잠정협정 체결을 계속 주장하는 한편, 핵동결 파기를 시사하면서 미국과의 직접협상을 도모하였으나, 1997년 12월 4자회담 제1차 본회담에 호응하였다. 북한은 1998년에 들어서도 대미 외교에 총력을 기울이며 미국의 대북 경제제재조

38 Samuel S. Kim, “North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough,” *Asian Survey*, vol. XXXV, no. 1 (January 1995), pp. 19-21; 『로동신문』, 1994년 10월 23일

치 완화, 테러지원국 지정 해제, 평화협정 체결 등을 요구하고, 4자회담 제2차 본회담에 호응하기도 하였으나 성과는 없었고, 1998년 8월 북한이 금강리에 핵시설로 추정되는 지하시설을 건설하고 있다는 의혹이 제기되면서 미·북한 관계는 긴장상태에 처하게 되었다.

둘째, 대남차원에서 북한은 김일성 사망 이후 1995년 3차례의 쌀회담을 제외하고는 계속 남한에 대해 적대적인 태도를 보였으며, 1996년 9월 강릉 잠수함 침투사건을 자행하기도 하였다. 북한은 그동안 제1의 적으로 삼았던 ‘미제국주의’에게 접근함으로써 상실된 주적을 대신하여 남한당국을 주적으로 설정하여 내부결속을 도모하고자 하였다. 이와 같이 남한 당국 배제 입장과는 달리 북한은 경제지원 획득과 민간차원의 교류에 적극 호응하였다.

한편 북한은 1997년 12월 김대중 총재의 대통령 당선 이후 남한의 대북정책 전환을 촉구하면서 당국간 대화 용의가 있음을 밝히는 이원전략을 구사하기 시작하였다. 이러한 북한의 입장은 1998년 2월 18일 정당·단체연합회의를 통해 대화와 협상을 할 수 있지만, 우선 남한 당국이 연북 화해정책으로 전환하라는 제의를 통해 명백히 나타났다.³⁹ 북한은 김대중 정부가 출범하면서 적극적인 대북 화해협력정책을 추진하기 시작하였음에도 불구하고, 남한의 정책전환을 요구하면서 당국간 대화에는 호응하지 않고 기존 대남정책을 지속 추진하였다. 다만 민간차원의 교류·협력에는 상당한 태도변화를 보였다.

유호통치 기간을 통해 북한이 전개한 안보정책을 종합적으로 평가하면

39 김용순, “북과 남이 단합하여 자주적으로 민족의 출구를 열어나가지,” 『로동신문』, 1998년 2월 19일.

첫째, 김일성 사후 북한의 일차적인 과제는 체제내의 안정성을 확보하는 것이었으며, 김정일은 극심한 경제난이 발생했음에도 불구하고 효율적으로 군부장악 및 사상통제를 통해 유일체제를 공고화하는데 성공했다고 볼 수 있다. 이에 따라 경제난 해소라는 과제는 부차적인 것으로 밀려날 수밖에 없었고, 결국 이는 사회통제의 이완이라는 부정적 현상을 낳았다고 평가된다. 둘째, 북한이 직면한 핵위기를 미국과 직접협상을 통해, 그것도 북한에 유리한 방향으로 타결한 것은 외교적 성과임이 분명하다. 셋째, 북한은 유신통치기를 통해 남한과 대화와 협상을 하기보다는 대결상태를 유지하는 것이 체제결속에 도움이 된다는 판단하에 남한 배제 입장에 있었다고 볼 수 있다. 남한의 김대중 정부 출범과 함께 북한은 남한 대북정책이 어떻게 바뀌었는지가 귀추를 주목하는 입장이었다고 평가된다.

IV. 김정일 정권의 안보정책

1. 국가목표와 수단: 강성대국 건설과 선군정치

1998년 9월 북한은 최고인민회의 제10기 제1차회의를 개최하여 헌법을 개정하고 김정일을 국가의 최고 직책인 국방위원장에 재추대함으로써 김정일 정권의 공식 출범을 알렸다.⁴⁰ 김정일 정권의 공식 출범을 앞두고 북한은 1998년 8월 22일 『로동신문』에 “강성대국”이라는 제하의 정론을 게재하고,⁴¹ 8월 31일 다단계 로켓을 발사함으로써 새로운 시대의 개막을 예고하였다.⁴²

40 1998년 9월 개정 헌법에서 국가수반인 국가주석은 폐지되고, “일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도”하는 권한은 국방위원장이 담당하고(제102조), 국가대표는 최고인민회의 상임위원장(제111조), 정부대표는 내각총리(제120조)라고 규정함으로써 헌법상 권력은 분산되어 있다. 그러나 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 김영남은 보고문을 통해 “국방위원회 위원장의 중심은 나라의 정치, 군사, 경제력량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직 령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 직책”이라고 정의하였다. 『로동신문』, 1998년 9월 6일.

41 최칠남·동태관·전성호, “강성대국,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

42 북한은 1998년 9월 4일 조선중앙통신사 보도를 통해 “온 나라 전체 인민이 공화국창건 50돐을 사회주의승리자의 대축전으로 뜻깊게 맞이하고 있는 격동적인 시기에 우리의 과학자, 기술자들은 다계단운반로켓으로 첫 인공지구위성을 궤도에 진입시키는데 성공하였다. 운반로켓트는 1998년 8월 31일 12시 07분에 함경북도 화대군 무수단리의 발사장에서 86도 방향으로 발사되어 4분 53초만인 12시 11분 53초에 위성을 자기 궤도에 정확히 진입시켰다. ...”

“강성대국론”이라는 제하의 정론은 “주체의 강성대국건설, 이것은 위대한 장군님께서 선대 국가수반앞에, 조국과 민족앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내시려는 담대한 설계도이다”라고 정의하고, 강성대국 건설을 “우리 혁명에서 새로운 전환적 국면이 열리는 오늘의 장엄한 역사적 시기에 우리 앞에 나선 가장 신성한 목표”라고 규정하였다. 또한 이 정론에서는 김정일의 강성대국 건설 방식을 사상 강국을 만드는 것으로부터 시작해서 군대를 혁명의 기둥으로 하고, 그 위력으로 경제건설의 비약을 일으키는 것으로 설명하였다. 이에 덧붙여 이 정론은 북한이 이미 사상, 정치, 군사강국의 위용을 떨치고 있으며, “미구에 경제강국의 높이 오르는 것은 확정적이다”라고 주장하였다. 이와 함께 김정일 정권 출범 직후인 9월 9일 국가수립 50주년에 즈음한 『로동신문』 사설은 강성대국 건설이라는 김정일 정권의 국가목표를 “주체사상을 전면적으로 구현하여 우리나라의 국력을 정치와 군사, 경제와 문화 등 모든 분야에 걸쳐 최강의 경지에 올려세우기 위한 거창한 애국애족의 위업이다”라고 제시하였다.⁴³ 10월 10일 당창건 53주년에 즈음한 『로동신문』 사설 역시 “가까운 앞날에 우리 조국을 사상과 군사의 강국으로 뿐만 아니라 경제의 강국으로 건설하시려는 경애하는 김정일동지의 구상은 원대하며 그 결심은 확고하다”라고 언급함으로써 김정일이 강성대국 건설 구상을 국가목표로 내세우고 있음을 강조하였다.⁴⁴

라고 발표하였다. 『로동신문』, 1998년 9월 5일

43 “위대한 당의 령도따라 사회주의강성대국을 건설해나가자,” 1998년 9월 9일 『로동신문』 사설 참조

44 “위대한 당의 령도따라 주체혁명의 새 시대를 끝없이 빛내여 나가자,” 1998년 10월 10일 『로동신문』 사설 참조

이러한 강성대국 건설이라는 목표에 대한 보다 구체적인 내용은 1999년 신년공동사설을 통해 표출되었다. 이 공동사설은 앞의 사설과 거의 마찬가지로 “가까운 앞날에 우리나라를 사상과 정치, 군사와 경제 등 모든 분야에서 최상의 위력을 지닌 사회주의강국으로 만들려는 것은 위대한 김정일동지의 확고부동한 의지이다”라고 강조하고 “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”라는 구호 하에 사상강국, 군사강국, 경제강국 건설의 지침을 세부적으로 제시하였다.⁴⁵

이상의 논의에서 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 ‘강성대국 건설’이라는 슬로건에 따라 사상·정치·군사·경제 등 모든 분야에서 나라의 위력이 최상에 이른 사회주의강성대국을 건설하겠다는 국가목표를 제시하고 있음을 알 수 있다. 북한이 표명하고 있는 분야별 강국의 개념과 구체적 내용은 다음과 같다.⁴⁶

첫째, 사상강국이란 “사회주의를 굳건히 수호하고 사회주의의 우월성을 전면적으로 발양할 수 있는 강위력한 사상적 담보가 마련된 나라”로, 이는 구체적으로는 ①주체사상과 김정일동지의 사상으로 일색화되고, ②수령결사옹위의 결정체이며, ③온갖 반동적인 사상들과 부르조아 생활양식을 막아내고, ④노동계급의 계급의식으로 무장한 나라를 의미한다. 강성대국 건설에서 사상강국 건설에 우선적인 힘을 넣어야 하는 것은 사회주의국가의 위력이 사상에 의해서 규제되고, 사상이 강성대국건설의 강력한 추동력이기 때문이라는 것이다.

둘째, 정치강국이란 “자주로 존엄 높고 단결로 위력하고 공고하며 세

45 『로동신문』, 신문 「조선인민군」, 「청년전위」, 공동사설, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 1999년 1월 1일

46 김일성, 『김일성 저작선집 4』, pp. 21-60.

계정치무대에서 커다란 영향력을 행사하는 정치대국”이며, 이는 구체적으로는 ①지주적인 정치를 실시하고, ②전체 인민의 일심단결이 가장 높은 수준에서 실현되고, 가장 공고하고 위력한 정치적 기반이 마련되고, ③세계정치무대에서 그 누구도 무시할 수 없는 강한 영향력을 행사하며 모든 문제를 자기의 의사와 요구에 따라 해결할 수 있는 정치력을 가진 나라를 의미한다. 이러한 정치강국 건설이 강성대국 건설의 주된 과업인 이유는 혁명투쟁이 우선 정치적 지주성을 위한 투쟁이고, 정치가 사회발전에서 주도적 역할을 하기 때문이라는 것이다.

셋째, 군사강국이란 “주체적인 군중시의 정치가 구현됨으로써 어떤 침략세력도 감히 건드릴 수 없는 무적필승의 나라”이며, 이는 구체적으로는 ①주체적인 군중시의 정치가 구현되고, ②정치사상적, 군사기술적으로 튼튼히 준비된 혁명군대를 가지고 있고, ③전국이 요새화되고 전민이 무장한 나라이며, ④군대와 인민이 일심단결된 나라를 의미한다. 이러한 군사강국 건설이 강성대국 건설의 중요 과업으로 제기되는 것은 군사력이 자주독립을 지키고 국력을 강화하는 확고한 담보이며, ‘미제국주의’와 대치하고 있는 현실적 조건과 정세로부터 필연적으로 제기된다는 것이다.

넷째, 경제강국이란 “경제분야에서도 사회주의의 우월성이 전면적으로 발양되는 나라, 경제적 위력이 최상의 수준에 이른 나라”이며, 이는 구체적으로 ①자립성과 주체성이 보장된 민족경제를 가지며, ②경제의 모든 부문이 현대화되고 모든 생산과 경영활동이 과학화되어 있고, ③인민들에게 유족하고 풍부한 물질문화 생활조건을 보장해주는 경제를 가진 나라를 의미한다. 이러한 경제강국 건설의 필요성은 경제가 나라의 위력을 보장하는 물질적 기초가 되고, 강성대국 건설이 제국주의와의 경제적 대결속에서 진행된다는 사정과 관련이 된다는 것이다.

한편 북한은 강성대국 건설이라는 국가 목표를 제시하기 이전부터 군사통치체제를 구축하였고, 이러한 통치방식은 김정일 정권의 공식 출범을 계기로 '선군정치'라고 정형화되었으며, 이는 강성대국 건설을 위한 토대로 자리잡았다. "선군정치는 단순히 군사를 발전시키고 국방력을 강화하기 위한 정치가 아니라 군사를 중시하고 선행시켜 국가활동의 모든 부문들을 빨리 발전시키고 나라의 전반적 국력을 최상의 높이에로 끌어 올리는 위력한 정치이며 우리 혁명의 만능의 보검이다"⁴⁷라는 논리에서 선군정치가 강성대국 건설이라는 국가목표 달성을 위한 기본 수단임을 알 수 있다.

선군정치가 정형화되는 과정을 살펴보면 우선 북한은 1995년 1월 1일 김정일이 "다박술 초소를 찾으신 날은 이 땅우에 선군정치의 첫 포성이 울린 력사의 날"이라고 주장한다.⁴⁸ 그러나 김일성 사망 직후부터 김정일은 앞 장에서 논의한 것처럼 권력서열에서 군부 인사의 중용, 군부대 시찰 및 군관련 행사 참석, 1996년 인민군 창건일(4.25)과 정전협정 체결일(7.27 조국해방전쟁 승리의 날)의 국가명절 제정 등 군부를 중시하는 입장을 보였다. 김정일의 이러한 군사우위정책과 관련하여 1997년 2월 김정일의 55회 생일행사시 김영남의 축하문에 따르면 김정일은 "혁명군대가 혁명의 주체의 핵심력량, 주력군을 이루며, 군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라는 독창적인 군중시사상을 내놓았다"는 것이다.⁴⁹ 이러한 내용은 1997년 4월 9일 김정일의 국방위원회 위원장 추대 4주년 기념 중앙보고대회에서 조선인민군 총참모장 김영춘 차수의 보고문에서도 나타난다.⁵⁰

47 철학연구소, 『사회주의강성대국 건설사상』, p. 101.

48 『로동신문』, 2000년 11월 18일.

49 『로동신문』, 1997년 2월 16일.

50 이 보고문에서 김영춘은 "경애하는 최고사령관동지께서는 군대는 곧 인민이고

북한은 김정일의 군사우위정책에 대해 “군사를 중시하고 총대로 우리 식 사회주의를 옹호 고수하는 것은 위대한 김정일 동지의 확고한 의지이다”⁵¹라고 설명하였으며, 1998년 신년 공동사설을 통해서도 “우리 인민군대는 우리 식 사회주의의 기둥이다”라고까지 규정하였다. 북한은 김정일의 이러한 군사중시정책을 ‘선군혁명령도’, ‘선군정치’로 규정하였다. 북한은 1998년 9월 헌법 개정과 국가기구 정비, 김정일의 국방위원회 위원장 추대를 ‘새형의 사회주의국가정치의 탄생’으로 정의하고, ‘선군정치는 하나의 체계화된 정치방식으로 완성된 것으로 규정하고 있다.⁵² 이는 김정일 정권의 공식 출범과 함께 선군정치가 체계화된 것을 의미한다.

선군정치의 논리 구조는 김정일의 당 중앙위원회 사업 시작 35주년에 즈음한 1999년 6월 16일자 『로동신문』, 『근로자』 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”를 통해 표명되었다. 이 논설에서 선군정치의 핵심 내용을 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 령도 방식이다”라고 정의한다. 이러한 정의의 정당성은 김정일의 “선군정치는 나의 기본 정치방식이며, 우리 혁명을 승리로 이끌어내기 위한 만능의 보검입니다”라는 말로 뒷받침되고 있다.

국가이며 당이라는 독창적인 군중시사상을 밝히시고 우리 인민군대를 혁명의 주체의 핵심력량, 주체위업완성의 주력군의 지위에 확고히 올려놓으시였으며 인민군대를 충효일심의 당군으로, 무적필승의 강군으로 강화발전시키시였습니다.” 『로동신문』, 1997년 4월 10일

- 51 “위대한 김정일동지를 최고수위에 모신 조선로동당은 필승불패이다.” 1997년 10월 10일자 『로동신문』 사설 참조
- 52 “위대한 령장을 국방의 수위에 모신 우리 공화국은 금성철벽,” 『로동신문』, 2001년 4월 9일

이 논설에서는 선군정치를 ‘제국주의와의 대결에서 련전련승하는 불패의 정치’와 ‘강성부흥의 새시대를 펼치는 현명한 정치’라는 두 측면에서 설명하고 있다. ①선군정치는 대외차원에서 제국주의와의 사상, 군사, 정치, 외교적 대결에서 승리할 수 있는 원동력이 되고 있다는 것이다. ②선군정치는 대내차원에서 사회주의사회의 밑뿌리를 마련하고, 사회주의정권을 공고발전시키고, 사회주의 건설에서 새로운 비약을 일으켜 나가는 원동력이라는 것이다. 결국 이러한 논리는 이 논설의 서두에서 “현실은 선군정치야말로 현대사회주의 정치에서 나서는 모든 문제를 해결해나갈 수 있는 불패의 정치라는 것을 뚜렷이 보여주고 있다”라고 지적한 것처럼, 선군정치가 곧 김정일 정권의 모든 대내외정책의 기본전략으로 작동하고 있다는 것을 의미한다.

선군정치에 대한 보다 자세한 설명은 2000년 2월 김정일의 58회 생일 경축 중앙보고대회에 보고문에 나타난다:

군대이자 당이고 국가이고 인민이며 군대를 떠나서는 나라와 민족의 부강번영도 사회주의 승리도 이룩할 수 없다는 혁명철학을 지나시고 정치와 군사를 유기적으로 결합시켜나감으로써 사회주의위업을 수호하고 혁명의 줄기찬 전진을 이룩해나가는 위대한 김정일동지의 탁월한 선군정치는 우리 시대의 위력하고 완성된 사회주의 정치방식이며 우리 혁명승리의 결정적 담보입니다.⁵³

북한은 선군정치를 구현하는 것이 강성대국 건설의 원칙적 요구로 되

53 『로동신문』, 2000년 2월 16일

는 이유를 ①선군정치가 인민대중의 창조적 힘을 최대한 발양시킬 수 있게 하는 원동력이며, ②선군정치가 제국주의와의 대결에서 백전백승할 수 있게 하는 확고한 담보이고, ③우리 혁명이 총대로 개척되고 총대로 전진하고 있기 때문인 것으로 설명하고 있다.⁵⁴

이상의 논의에서 김정일 정권의 국가목표는 사상·정치·군사·경제 등의 분야에서 강성대국을 건설하겠다는 것이고, 이를 달성하기 위한 수단이 선군정치임을 알 수 있다.

2. 안보환경과 안보목표

김정일 정권은 공식 출범과 함께 외형적으로는 강성대국 건설이라는 국가목표를 내걸고, 그 수단으로써 선군정치를 실시하고 있다. 그러나 김정일 정권의 안보정책을 논의하기 위해서는 김정일 정권 공식 출범에 즈음한 실질적인 대내외 안보환경과 이에 따른 안보목표를 규명할 필요가 있다.

첫째, 정치적 차원에서 북한은 유신통치기를 통해 김정일 유일체제 공고화와 군사통치체제를 강화한 결과 이미 정치적 안정성을 확보하였다고 볼 수 있다. 김정일 유일체제 공고화와 관련하여 1996년 신년 공동사설을 통해서도 김정일을 ‘우리의 운명이시고 최고뇌수라고 지칭한 바 있고, 김정일의 당 총비서 취임과 함께 1997년 10월 당 창건 52주년 기념 『로동신문』 사설은 “우리 당의 최고수위에 높이 모신 위대한 김정일 동지는 우리의 운명이시고 백전백승의 상징이시며 우리 당과 인민의 영명한 수령이시다”⁵⁵라고 정의하였다. 이는 곧 북한식 사회주의의 특징인 수령체제에서

54 철학연구소, 『사회주의강성대국 건설사상』, pp. 102-108.

김정일이 ‘사회정치적 생명체의 최고뇌수인 수령’임을 의미하는 것으로 이미 이 시점부터 북한 체제는 김정일 유일체제로 공고화되었음을 입증하는 것이다. 또한 유헌통치기를 통해 김정일은 군중시정책을 추진하여 군부를 완전히 장악하였다고 볼 수 있다. 이를 입증하는 예로는 김정일의 군중시 정책에 대해 군부 핵심인사들이 공개적으로 김정일을 위해 ‘총폭탄이 될 것임을 맹세한 것을 들 수 있다.⁵⁶

그러나 경제난의 심화는 배급제와 자재공급체계의 마비라는 계획경제의 약화를 초래한 결과 정치적인 측면에서 당·국가의 위계체계라는 사회주의적 지배구조의 제도적 기반이 위태롭게되는 현상이 야기되었다.

둘째, 김정일 정권 출범에 즈음한 경제·사회상황은 ‘고난의 행군’에서 완전히 벗어나지 못한 채 경제난과 그에 따른 사회통제의 이완이 지속되고 있었다고 분석된다.

북한은 1998년 신년공동사설을 통해 “우리는 <고난의 행군>의 어려운 고비를 성과적으로 극복하고 새로운 전진과 돌파구를 열어놓았다”라고 하면서도, “우리 앞에는 의연히 커다란 경제적 난관이 가로놓여 있다”고 언급할 정도로 심각한 상황에 있었다. 실제로 북한 경제는 1990년 -3.7%의

55 “위대한 김정일동지를 최고수위에 모신 조선로동당은 필승불패이다.”1997년 10월 10일 「로동신문」, 사설 참조

56 그 대표적인 예로는 1997년 7월 8일 김일성 사망 3주기 중앙추모대회에서 조선인민군 총정치국장 조명록 치수가 김정일에 대한 충성을 다음과 같이 표명한 것을 들 수 있다: “우리 인민군장병들은 세상 천지가 열백번 뒤집히고 그 어떤 준엄한 역경이 닥쳐온다 해도 추호의 동요없이 불변의 신념과 순결한 양심으로 경애하는 최고사령관 동지만을 충직하게 받들며 수령결사옹위정신, 총폭탄정신, 자폭정신을 안고 혁명의 일선에서 위대한 김정일동지를 수반으로 하는 혁명의 수뇌부를 목숨으로 시수하겠습니다.”

경제성장률을 기록한 이래 1994년의 경우 다소 호전되기도 하였으나, 1995년과 1996년의 수재에 따른 곡물생산 감소와 사회기반 시설 파괴 등으로 다시 악화되어 1998년까지는 계속 마이너스 성장을 하고 있는 상태였고, 1999년에 비로소 플러스 성장으로 반전하였다. 경제난을 대표하는 식량난은 계속되는 상황이었으며, 생필품 부족현상, 에너지와 생산원자재 공급 역시 심각한 부족현상을 나타내고 있는 상황이었다. 이러한 경제난에 따라 많은 주민이 사망한 것으로 알려지고 있다. 북한은 1995년부터 1998년까지 22만명이 사망하고, 평균수명이 6.4년 단축되었다고 공식적으로 발표하기도 하였으나,⁵⁷ 실제로는 이 보다 훨씬 많은 수의 사람이 기아로 사망한 것으로 알려졌으며, 최대 300만명에 이를 것이라는 추산도 있는 실정이었다.

경제난은 자연적으로 식량 구입을 위한 주민이동 증가, 암시장 확대, 사적 경제활동 증가 등을 야기하였다. 또한 이에 따라 국가권위 하락, 정보유통 확산, 사회일탈행위 증가와 사회윤리 붕괴, 성분 및 지역차별정책에 대한 불만 증대, 주민들의 부랑자화 및 대량 탈북 등과 같은 현상이 나타났다. 김정일 정권은 이와 같이 경제난의 지속과 사회통제의 효율성이 매우 취약해진 경제·사회상황 속에서 출범하였다고 분석된다.

북한의 경제상황과 관련하여 북한은 2000년 신년 공동사설을 통해 “지나해에 우리 인민은 불굴의 투쟁을 벌려 여러해째 계속된 어려운 행군을 구보행군으로 전환시켜놓았다”고 언급하면서도, “우리의 경제형편은 의연히 어렵다”라고 공개적으로 밝힌 바 있다. 북한은 비로소 2000년 10월

57 북한은 2001년 5월 15일 외무성 부상 명의로 유엔아동기금(UNICEF)에 제출한 보고서를 통해 기아실상을 처음으로 공개하였다. 『연합뉴스』, 제1264호(2001.5.24).

당 창건 55주년을 “력사에 유례없는 <고난의 행군>, 강행군을 이겨 낸 승리자들의 공지 높은 대축전이다”라고 규정함으로써 경제난을 어느 정도 극복한 것으로 자평하고 있다.⁵⁸ 그리고 북한은 2001년 신년사설의 제목을 “<고난의 행군>에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어 나가자”로 설정하였듯이 외형적으로는 경제회생의 자신감을 표명하기 시작하였다.

셋째, 대외차원에서 유호통치기를 통해 대미 외교 중심의 대주변4국 외교 및 유럽 및 아시아 국가들에 대한 외교활동을 전개하였다. 이 기간 북한은 미국과 1994년 10월 제네바 기본합의를 통해 핵문제를 해결하는 성과를 거두었으나, 그 이후 별다른 진전을 거두지 못하였다. 일본과의 관계에서도 1995년 3월 일본 연립3당 대표단과 수교회담 재개에 합의하였으나, 1997년 11월 일본인 처의 고향방문이 성사된 것을 제외하고는 관계 개선이 진척되지 않았다. 중국과는 전통적인 동맹관계를 유지하고자 하였으나, 어려움이 있었던 것으로 보인다. 1995년 9월 러시아가 기존의 동맹 조약을 연장하지 않는다고 발표함으로써 러시아와의 관계도 소원해졌다.⁵⁹

이러한 상황에서 2001년 1월 20일 출범한 미국의 부시 행정부가 대북 강경입장을 보임으로써 북한의 안보환경은 악화되기 시작하였다. 더욱이 2002년 10월 북한이 핵무기 개발계획을 시인함으로써 북한은 제2의 핵위기라는 중대한 대외차원의 위기요인에 직면하게 되었다.

넷째, 대남차원에서 북한은 김영삼 정부를 철저히 배제하는 입장을 보였으며, 1998년 김대중 정부가 출범하면서 ‘햇볕정책’이라는 상당히 우호

58 “조선로동당의 앞길은 끝없이 휘황찬란하다,” 2000년 10월 10일 당 창건 55주년 기념 『로동신문』, 사설 참조

59 유호통치기 북한의 외교정책 전개양상에 대해서는 박영규, 『김정일 정권의 외교전략』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 18-26 참조

적인 대북정책을 전개하기 시작하였으나 민간차원의 교류에만 치중하고 당국간 대화에는 소극적인 입장을 보였다.⁶⁰

김정일 정권 공식 출범을 전후한 이러한 안보환경은 체제유지에 매우 불리한 상황으로 평가된다. 이는 결국 김정일 정권이 제시한 강성대국 건설이라는 국가목표는 정치적 슬로건에 지나지 않으며, 실질적인 안보목표는 체제유지, 즉 ‘생존에 있다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 북한이 선군정치를 체계화하여 제시한 1999년 6월 16일자 공동논설은 “경제는 주저앉았다가도 다시 추설 수 있지만 군사가 주저앉으면 나라의 백년대계의 기틀이 허물어지게 된다”는 지적은 결국 선군정치란 체제유지에 핵심 목적이 있는 것이라는 점이 드러난다. 이와 같은 맥락에서 북한은 김정일의 당사업 시작 37주년에 즈음한 2001년 6월 19일 『로동신문』 사설을 통해 선군은 김정일의 확고부동한 정치적 신조라고 규정하면서, “설사 나라가 최악의 역경에 처한다 해도 군대만 강하면 얼마든지 다시 일어 설수 있지만 군력이 약하면 민족의 존엄은 물론 당도 조국도 사회주의도 있을 수 없다는 것이 위대한 장군님의 투철한 립장이다”라고 기술하고 있다.⁶¹

따라서 김정일 정권의 안보정책은 체제유지라는 정책목표하에 체제유지에 저해되는 요인을 제거하고, 우호적인 안보환경을 활용하는 방향에서 추진될 수밖에 없는 것이다.

60 박영규, 『김정일 정권의 외교전략』, pp. 26-33 참조

61 “위대한 당의 선군령도 따라 부흥강국을 건설하자;” 『로동신문』, 2001년 6월 19일 사설

3. 분야별 정책방향

가. 선군정치의 공고화와 군사력 증강

북한은 김정일 정권 공식 출범과 더불어 헌법 개정과 국가기구 정비를 통해 선군정치를 체계화하였다. 이를 북한은 1999년 신년 공동사설을 통해 “김정일동지의 사상과 정치를 빛나게 실현해나갈 수 있는 혁명적인 국가기구체계가 정비되었다”고 평가하였다. 개정 헌법은 국가기구체계에서 국방위원회와 국방위원회 위원장의 지위와 권능을 격상시킨 군중시 국가정치체계를 수립한 것이다. 즉 이전 헌법은 국방위원회가 최고인민회의와 그 휴회중의 최고인민회의 상설회의, 중앙인민위원회 다음 순위에 있다면 개정된 헌법에서는 국방위원회가 최고인민회의의 다음 순위에 놓임으로써 국방위원회가 법적 지위와 구성, 임무와 권한에 있어서 최고인민회의 상임위원회, 내각, 지방주권기관들, 사법검찰기관보다 우위에 있다. 또한 국방위원회 위원장의 중임은 국가의 최고 직책이다. 이러한 정치체제에 대해 북한은 국가기구체계를 군사체제화한 것이 아니라, 국가기구체제에서 군사를 우선시키고 군사분야의 지위와 역할을 최대한 높이도록 권능을 부여한 체제로 설명하고 있다.⁶²

김정일 정권은 1998년 9월 이후 이러한 정치체제를 운용하면서 선군정치를 공고히 추진하여 왔다. 북한은 2003년 9월 3일 최고인민회의 제 11기 제1차회의를 개최하여 김정일을 국방위원회 위원장으로 추대하고 국가지도기관을 선거하였는 바, 이는 김정일이 선군정치를 기반으로 당과 군

62 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 24.

대의 최고지도자로서의 위상을 공고히하였다는 것을 재확인하는 것임과 동시에 확고한 통치기반을 바탕으로 집권2기의 출범을 내외에 과시한 것으로 평가된다. 이와 관련하여 김영남은 추대연설을 통해 국방위원장직을 김정일에 의탁하는 것은 군대와 인민의 혁명적 신념의 발현이며, 절대적인 신뢰심의 표시라고 언급하고, 김정일의 영도로 우리식 사회주의를 지키고, 군사강국·정치대국화하였으며, 강성대국 건설의 진격로와 남북관계발전에 획기적인 국면을 열어놓을 수 있었고, 국제적 지위와 권위를 강화할 수 있었다고 밝혔다.⁶³ 이에 대한 『로동신문』 사설은 김정일을 “우리 조국과 민족의 운명이시고 모든 승리와 영광의 상징”으로 표현하였다.

이와 같이 1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범 이후 김정일의 선군 정치와 유일 지도자로서의 위상은 공고히 되었다는 점에는 의문의 여지가 없다. 이를 위해 김정일 정권은 지속적인 사상통제, 군부장악 등의 노력을 전개하였다고 볼 수 있다. 예를 들어 북한은 2000년 신년 공동사설을 통해 ‘강성대국’ 건설을 내세우며 이를 위한 3대 기둥으로 ‘사상과 총대, 과학기술 중시로선’을 표방하였다. 북한은 이 사설에서 사상 중시란 “우리 당의 제일 생명선이며 우리 식 사회주의의 근본이다”라고 정의하고 있으며, 총대 중시는 “제국주의가 있고 혁명이 계속되는 한 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 로선이며 모든 부문에서 최우선시 하여야 할 국사중의 제일국사이다”라고 강조하고 있다. 사상과 총대 중시라는 노선은 북한이 취한 핵심적인 대내정책이 사상통제와 군부장악이라는 점을 명백히 보여주는 것이다. 또한 북한은 2002년 신년공동사설을 통해 “올해의 혁명적 대진군은 우리 수령, 우리 사상, 우리 군대, 우리 제도제일주의를 철저히 구현하

63 『로동신문』, 2003년 9월 4일.

여 김일성민족의 존엄과 영예를 빛내이기 위한 투쟁이다”라고 제시하고, “4대제일주의는 주체의 숨결로 약동하는 사회주의 조선의 기상이며 21세기 강성대국 건설의 영원한 구호이다”라고 규정하였다. 북한은 2003년 신년 공동시설에서도 4대제일주의를 강조하였다. 이 역시 김정일 유일체제 공고화를 목표로 하는 사상과 군대에 대한 통제를 의미하며, 제도제일주의는 경제재건을 독려하기 위한 구호라고 볼 수 있다.

군대에 대한 통제와 관련하여 김정일 정권이 선군정치를 표방하는 것 자체가 군을 최우선시한다는 것을 의미한다. 김정일의 현지도 가운데 군 부대 방문 및 군관련 행사 참석 비율은 1998년 57.1%, 1999년 50%, 2000년 31%, 2001년 46.3%, 2002년 39.1%에 달하는 바,⁶⁴ 이는 김정일 정권이 여전히 군부강악에 상당한 비중을 두고 있음을 나타내는 것이다.

사상통제와 관련하여 북한은 2001년 4월 24일 「로동신문」과 「조선인민군」의 공동논설 “동지애의 구호를 높이 들고 나가자”를 발표하여 ‘동지애는 곧 힘이고 사회주의’라고 주장하였다. 이는 기존의 사상과 이념교양보다는 의리와 동지애라는 명목으로 내부결속을 도모하려는 것으로 볼 수 있다. 그리고 민족적 자존심 고양,⁶⁵ 민족의 주체성과 민족성 고수 등도 사상통제의 주요 내용이었다. 후자와 관련하여 북한은 2003년 7월 10일자 「로동신문」에 “주체성과 민족성을 고수하지”는 장문의 글을 통해 “제국주의자들의 강권과 전횡이 날로 로골화되고 있는 오늘의 세계에서 주체성과 민족성을 고수하지 않고서는 우리 식 사회주의도 지켜낼 수 없고 강성대국도 건설할 수 없으며 조국통일의 역사적 위업도 이룩할 수 없다”고 지적하였다.

64 이교덕, 「김정일 현지도의 특성」 (서울: 통일연구원, 2002), p. 38.

65 “민족적 자존심이 강한 인민은 불패이다.” 「로동신문」, 2001년 6월 21일.

이 글에서 북한이 주체성과 민족성 고수를 강조하는 것은 외부와의 연계·교류가 확대되면서 외부정보 유입이 증가하는 것에 대비한 사상통제의 일환으로 분석된다. 북한은 김정일 정권2기의 출범 이후에도 사회주의교양 강화를 제기하고 있다. 사회주의교양의 본질은 “사람들을 집단주의사상으로 튼튼히 무장시키는 사업”이며, 사회주의교양을 강화하는데서 가장 중요한 것은 “전체 인민군 장병들과 인민들이 혁명의 수뇌부결사옹위를 신념화, 생활화하도록 하는 것이다”라는 것이다. 이는 결국 북한의 사상통제의 핵심은 ‘수령결사옹위’ 즉 김정일 유일체제에 대한 절대적인 충성을 유도하는 것이라고 볼 수 있다.

한편 북한은 선군정치의 바탕이 되는 것으로 ‘선군사상’이라는 것을 언급하여 오다가 2003년에 들어 이를 김정일 동지의 선군사상으로 체계화하여 제시함으로써 김정일에 대한 새로운 차원의 상징조작을 전개하고 있다. 북한은 2002년 3월 25일자 『로동신문』 사설을 통해 ‘김정일 동지의 선군사상’이라고 표기하면서도 김정일이 “위대한 수령님께서 창시하신 선군사상을 현실발전의 요구에 맞게 더욱 심화발전시키시었다”고 언급함으로써 김일성이 선군사상을 창시한 것으로 기술하고 있다.⁶⁶ 이와 유사한 맥락에서 북한은 2002년 10월 5일자 『로동신문』의 “위대한 선군사상이 가리키는 길을 따라 전진하는 우리 혁명위업은 필승불패이다”라는 장문의 글을 통해 “선군사상은 우리 시대 혁명위업의 확고한 지도적 지침”으로 규정하면서 김정일이 “선군사상을 끊임없이 심화발전 시키고 계신다”고 언급한 바 있으며, 2003년 신년공동사설에서는 “주체사상에 기초한 우리 당의 선군사상은 사회주의위업수행의 확고한 지도적 지침이며 공화국의 룡성변영을 위

66 “위대한 선군사상의 결사관철자가 되자,” 『로동신문』, 2002년 3월 25일 사설

한 백전백승의 기치이다”라고 기술하였다.

그러나 북한은 2003년 3월 21일자 『로동신문』에 “선군사상은 우리 시대 지주위업의 필승불패의 기치이다”라는 장문의 글을 통해 “선군사상은 … 김정일동지의 비범한 사상리론 활동과 영웅적인 혁명실천에 의하여 완성된 위대한 혁명사상”으로 정의하였다. 이 글에서는 “선군사상은 한마디로 말하여 군사를 모든 것에 앞세울데 대한 군사선행의 사상이며 군대를 혁명의 기둥, 주력군으로 내세우고 그에 의거할데 대한 선군후로의 로선과 전략전술이다”라고 지적하였다. 이에 덧붙여 선군사상은 사회역사발전, 혁명발전에서 군대가 가장 강력한 정치적 역량이라는 새로운 이해로부터 출발하고, 21세기의 요구에 맞게 강성대국을 건설하는 길을 밝혀주는 민족번영의 기치로 설명하고 있다.

이후 김정일을 국방위원장으로 추대하는 김영남의 연설은 “김정일동지의 심오하고 정력적인 사상리론활동과 로숙하고 세련된 령도에 의하여 영생불멸의 주체사상과 그것을 구현한 독창적인 선군사상이 정립되어 우리 시대의 위대한 지도사상으로 빛을 뿌리게 되었으며”라고 언급하고 있다. 9월 4일자 『로동신문』 사설은 “위대한 김정일동지의 선군사상은 우리 혁명위업의 백승의 기치이다”라고 기술하였다. 9월 5일 개최된 ‘선군시대 영웅대회’에서 조명록 차수는 보고문을 통해 “위대한 김정일 동지의 독창적인 선군사상을 확고한 신념으로 간직하고 언제나 그 요구대로 사고하고 행동하는 선군사상의 열렬한 신봉자, 선군정치의 견결한 옹호자, 관철자가 되어야 하겠습니다”라고 언급하였다.⁶⁷ 또한 당 창건 58주년에 즈음한 『로동신문』 사설은 “우리 당은 위대한 김정일동지의 주체의 선군사상을 지도

67 『로동신문』, 2003년 9월 6일.

적 지침으로 하는 불패의 당이다”라고 규정하고, “오직 하나의 사상, 위대한 김정일동지의 선군사상을 절대적 진리로 삼고 그 가치따라 나가기에 조선로동당은 앞으로도 영원히 주체혁명위업완성의 전위대오로 빛을 뿌리게 될 것이다”라고 기술하고 있다.⁶⁸ 이는 곧 김정일정권 2기를 맞아 북한은 김일성의 주체사상과 차별화되는 김정일의 선군사상을 지도지침으로 공포하고, 이를 정치적 상징조작의 주요 내용으로 활용하기 시작하였다는 것을 의미한다.

한편 군사력 증강과 관련하여 김정일 정권은 재래전력의 수준을 유지하면서도 공세성을 강화하는 한편, 대량살상무기를 중심으로 한 비대칭 전력의 증강에 집중적인 노력을 기울이고 있다. 북한은 이미 1980년대 이후 화학·생물무기 전력의 실질적 사용을 가능하게 할 수 있는 능력을 구비하였으며, 2002년 10월 고농축 우라늄 계획의 시연에서 드러난 바와 같이 핵무기 개발 계획을 지속적으로 추진하여 왔다. 북한의 비대칭 전력의 보다 위협적으로 평가되는 이유는 각종 생·화학 탄두의 투발수단으로 활용될 수 있는 탄도미사일 능력이 1990년대 후반 이후 사거리와 정밀도에 있어 개선되고 있다는 점이다. 북한은 최대사거리 300-500km인 SCUD B-C와 최대사거리 1,300km인 노동 1호 미사일 부대를 이미 작전배치하였다. 그리고 김정일 정권의 공식 출범 직전인 1998년 8월 최대 사거리 2,000km급인 대포동 1호를 인공위성운반체로 사용하였고, 2003년 현재 최대 사거리 6,000km급의 대포동 2호 미사일을 개발 중에 있는 것으로 파악되고 있다.⁶⁹ 또한 북한은 노동미사일 1개 대대를 추가로 작전배치하

68 “위대한 선군의 가치높이 전진하는 우리 당의 앞길에는 승리만이 빛날 것이다.” 2003년 10월 10일 『로동신문』 사설

69 국방부, 『참여정부의 국방정책』 (서울: 국방부, 2003), p. 23.

여 장거리 타격능력을 강화하는 동시에 2003년 초에는 동해상에서 초보적인 단거리 크루즈 미사일로 추정되는 지대함 미사일을 시험 발사한 바 있다.

그러나 북한의 이러한 비대칭 전력의 강조가 재래전력 증강의 포기를 의미하는 것은 아니다. 북한은 지속적인 경제난으로 인해 전력증강을 원활히 추진할 수 없는 상황을 일부 무기체계의 국산화, 제한적 해외수입을 통한 도태장비의 교체, 공세적 전력운용 등을 통해 극복하려 하고 있다. 북한은 170mm와 240mm 장사정포를 전진배치하여 남한의 수도권에 대한 위협을 증대시키고 있으며, 소련제 T-62형 전차의 개량형인 천마호 전차와 유고급 잠수함의 개량형인 상어급 소형 잠수함을 지속적으로 생산하는 등 재래전력 증강에도 주력하고 있다.⁷⁰ 또한 북한은 1998년과 1999년 사이 5대의 Mi-17 공격형 헬기(러시아연방)와 40대의(1998년 카자흐스탄으로부터 30대, 1999년 러시아연방으로부터 10대) MiG-21 전투기를 도입한 것으로 알려지고 있다.⁷¹ 북한은 특히 2003년 3월부터는 미국의 대이라크전과 관련하여 전투준비태세 강화지시를 하달하고, 방공훈련을 실시하는 등 민감한 반응을 보이고 있다.

한편 국방비 지출과 관련하여 2003년 3월 최고인민회의 제10기 제6차회의에서 문일봉 재정상은 2002년도에 방위력 강화를 위해 국가예산지출 총액의 14.9%를 국방비로 집행했다고 밝혔다.⁷² 2003년 9월 김정일을 국방위원장으로 재추대하는 연설에서 김영남이 “우리 당의 선군혁명위

70 국방부, 『참여정부의 국방정책』, p. 23.

71 I.I.S.S., *Military Balance 2002-2003* (London: I.I.S.S., 2002), p. 304.

72 『로동신문』, 2003년 3월 27일.

업수행에서 국방사업은 국가정치의 첫째 가는 중대사이며 혁명의 승패와 나라와 민족의 흥망을 좌우하는 생명선입니다”라고 밝혔듯이 김정일 정권은 군사력 증강에 여전히 매진하고 있다.

나. 경제재건: 과학기술 중시, 개혁의 시도와 통제된 개방 전략

김정일 정권은 공식 출범과 함께 경제재건을 이루지 못하면 체제안정성 확보가 어렵다는 점을 명백히 인식하고 경제재건을 위해 노력을 다각도로 기울이기 시작하였다. 경제재건 노력과 관련하여 김정일은 1998년 1월 자강도 인민경제에 대한 현지도도를 시발로 1998년도 총 79회의 공식활동 중 9회의 경제부문 지도를 수행함으로써 군 일변도에서 벗어나기 시작하였다. 예를 들면 김정일은 1998년 10월 양강도 대흥단군, 희천시내 공장과 기업소, 만포시 여러 부문 사업 등을 현지도도하였다. 1999년 김정일의 경제부문 현지도도가 23회로 군부대 27회 방문과 거의 대등하였다. 이는 이 시기부터 김정일이 군부장악을 통해 체제안정성 확보에 어느 정도 자신감을 갖고 경제재건 노력을 제고하기 시작하였다는 것을 의미한다.

김정일 정권의 경제재건 노력은 우선 1998년 9월 개정된 헌법의 경제조항에서 찾을 수 있다. 북한은 1998년 9월 개정 헌법에서 경제운용 체계와 관련하여 ①국가소유 보다 느슨한 공적 소유 형태인 집체소유(제22조), ②개인의 상업활동 범위를 기존의 ‘개인부업경리’에 더해 ‘합법적인 경리활동’의 영역으로 확대(제24조), ③독립채산제와 원가·가격·수익성 등 경제효율성 제고를 위한 계획경제기제의 개선을 명문화(제23조)하고 있으며, ④경제영역에 국한된 것은 아니나 주민들의 거주·여행의 자유를 명시하였다(제75조). 대외경제관계와 관련하여 “대외무역은 국가 또는 사회협동단

체가 한다”(제36조)고 명시하여 대외무역 주체를 분권화함으로써 각급 기관과 단체들의 외화벌이 사업을 합법화하였다. 또한 제37조에는 “국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작, 특수경제시대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다”고 규정함으로써 대외경제개방의 근거를 명시하였다. 특히 이 조항은 특수경제시대에서의 다양한 기업소유형태를 명문화한 것으로 외국자본에 대해 보다 적극적인 역할을 부여한 것으로 해석할 수 있다.⁷³ 이와 함께 개정 헌법에서는 경제분야 32개 부서를 23개로 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성을 제고하였다. 이러한 개정 헌법의 경제조항에서 파악할 수 있는 것은 북한이 기존의 계획경제체제를 보완하여 경제재건을 도모하는 동시에 경제난 기간 현실화된 비공식부문 경제의 역할을 일부 수용하고, 대외경제개방의 의지를 표명하고 있다는 점이다.

헌법 개정 이후 북한은 1999년 4월 9일 최고인민회의 제10기 제2차 회의에서 6장 48조로 구성된 ‘인민경제계획법’을 채택하여 경제운용의 법적 정비를 시도하였다. 북한은 이 법의 제정을 통해 시장경제를 배격하고 중앙통제가 강화된 계획경제 운용방침을 재정비하였다. 그러나 제6조에서 “국가는 사회주의 경제법칙과 현실적 조건을 옹기 타산하여 과학성, 현실성, 동원성이 보장된 인민경제계획을 세우고 계획실행 규율을 강화하며 경제사업에서 실리를 내도록 한다”고 규정함으로써 이른바 경제적 ‘실리’의 중요성이 부각되었다. 또한 제13조에는 “인민경제계획 지표의 분담은 국가적 요구와 기관 기업소 단체의 창발성을 옹기 결합시키는 원칙에서 하여야

73 오승렬, 『북한경제의 변화: 이론과 정책』, (서울: 통일연구원, 2002), p. 31.

한다”고 명시함으로써 경제운용의 실용주의적 측면이 나타났다. 이와 함께 제32조 “기관·기업소·단체는 수출계획에 예견된 제품을 먼저 생산하여야 한다”는 것은 북한이 수출품 생산에 우선순위를 두고 있다는 점을 나타내는 것이다.⁷⁴

이와 같이 김정일 정권은 경제정책의 변화 모색의 징후를 보이기는 했으나, 여전히 외형적으로는 반개혁·개방 입장을 천명하였다. 북한은 1988년 9월 17일 『로동신문』, 『근로자』 공동 논설 “지립적 민족경제건설로선을 끝까지 견지하자”를 통해 “제국주의자들이 넘볼처럼 외우는 <개혁>과 <개방> 타령은 사탕발린 독약과 같은 것이다”라고 언급하였다. 또한 북한은 1989년 6월 1일 『로동신문』, 『근로자』 공동 논설 “제국주의의 사상문화적 침투를 배격하자”를 발표하여 반개혁·개방 기조를 재천명하였다. 특히 이 논설에서는 “사회생활의 모든 분야에서 모기장을 든든히 쳐야 한다”고 주장하고, “사상정치분야에서는 제국주의자들과 사회주의 배신자들이 떠드는 공개성과 다원주의를 절대로 허용하지 말아야 한다. 경제분야에서는 돈으로 사람을 움직이는 자본주의적 기업관리 방법과 제국주의의 문을 열어주는 개혁 개방에 환상을 가지는 일이 없어야 한다”고 지적하였다.

북한은 김정일 정권의 공식 출범 이후 실질적으로는 ‘강계정신’ ‘제2의 천리마대진군’ 등의 전통적인 대중동원 운동을 전개하며,⁷⁵ 토지정리

74 제성호·임강택, 『북한 『인민경제계획법』의 분석 및 평가』 (서울: 통일연구원, 1995) 참조

75 강계정신은 김정일이 1988년 1월 자강도를 현지지도한 후 자력갱생의 전형으로 제기된 것으로 “당의 의도라면 불가능도 가능으로 만드는 결사관철의 정신, 자력갱생, 간고분투의 정신, 위대한 창조정신”으로 정의된다. 강계정신은 또한 1990년대 사회주의 강행군에서 제2의 천리마대고조를 일으켜 새로운

사업, 수력발전소 및 중소형발전소 건설, 석탄생산 증산, 철도수송 정상화 노력, 감자농사 및 양어·양계사업 장려 등에 중점을 두고, 식량 증산을 위한 가시적 조치로서 분조관리제를 개선하고 2모작을 본격적으로 시도함으로써 경제회생을 도모하였다.⁷⁶

이러한 경제개혁의 모색과 실질적인 경제재건 노력과 함께 김정일 정권 출범 이후 북한은 과학기술 발전을 통한 경제재건에 주력하기 시작하였다. 북한은 1999년 신년공동사설에서 “과학기술은 강성대국건설의 힘있는 추동력이다. 조국의 부흥발전은 과학자, 기술자들의 손에 달려있다. … 온 나라에 과학을 중시하는 기풍을 세우고 도처에서 기술혁신의 불길이 세차게 타번지게 하여야 한다”라고 강조하였다. 이러한 북한의 입장은 김정일이 1999년 1월 11일 과학원을 현지지도함으로써 공고화되었다. 북한은 1999년 1월 16일자 『로동신문』 사설을 통하여 “과학기술을 급속히 발전시키지 않고서는 나라의 군사력도 강화할 수 없고 자립적 민족경제의 위력도 충분히 발휘할 수 없다”고 전제하고, 과학기술 발전에 새로운 전환을 통해 “우리식 사회주의위력을 백방으로 강화하고 강성부흥의 새시대를 앞당겨나 가야 한다”고 주장하였다.⁷⁷ 이후 북한은 1999년 3월 전국과학자·기술자

국면을 열 것이라는 것이다. 『로동신문』, 1998년 2월 27일; “제2의 천리마 대진군으로 강성대국의 령마루에 오르자,” 『로동신문』, 1999년 1월 13일 사설; 『로동신문』, “강계정신으로 강성대국건설에 박차를 가하자,” 1999년 6월 22일자 사설 참조

76 김철우, 「김정일장군의 선군정치」, pp. 239-244; 북한이 2000년에 걸쳐 경제회생에 주력한 성과에 대한 자세한 내용은 최고인민회의 제10기 제4차회의에서 행한 내각 총리 홍성남의 보고, “조선민주주의인민공화국 내각의 주체 89(2000)년 사업정형과 주체 90(2001)년 과업에 대하여,” 『로동신문』, 2001년 4월 6일 참조

대회를 개최하고, 11월에는 내각에 전자공업성을 신설하였다.

이어 북한은 앞에서 논의한 것처럼 2000년에 신년 공동사설에서는 강성대국을 위한 3대 기둥으로 '사상과 총대, 과학기술 중시로선을 표방하였다.⁷⁸ 이 가운데 과학중시사상과 관련하여 “과학에 튼튼히 의거하여 사회주의를 건설해나가는 것이 우리 당의 확고한 입장”이라고 밝혔다. 과학기술 중시와 관련하여 북한은 2000년 7월 4일 『로동신문』, 『근로자』 공동론설, “과학중시사상을 틀어 쥐고 강성대국을 건설하자”를 발표하여 과학기술의 중요성을 강조한 바 있으며, 이 논설을 통해 사상, 총대, 과학기술의 상호관계에 대해 다음과 같이 정의하였다:

나라를 부강발전시키는데는 여러가지 요인들이 있다. 여기에서 기본을 이루는 것이 사상과 총대, 과학기술이다. 사상이 민란을 뚫고 부강조국을 일떠세우는 원동력이고 총대가 나라와 민족을 수호하는 강력한 수단이라면 과학기술은 민족의 부흥발전을 이룩하는 기본 열쇠이다. 사상과 총대, 과학기술, 이것이 강성대국건설의 3대기둥이다.

이어서 이 논설에는 북한이 과학기술 발전을 급속히 이룩하겠다는 의지가 다음과 같이 표명되었다:

77 “과학중시사상을 구현하여 강성대국의 앞길을 열어나가지,” 『로동신문』, 1999년 1월 16일자 사설

78 2000년 1월 1일 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』 공동사설, “당창건 55돐을 맞는 올해를 천리마대고조의 불길속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 2000년 1월 1일.

우리 당의 과학중시사상은 기성관례나 기존 공식에 구애됨이 없이 과학 기술발전에서 비약할 것을 요구하고 있다. 남들이 몇백년 동안에 한 일을 짧은 기간에 이룩하며 과학기술의 모든 분야에서 세계적인 것을 창조해 나가려는 것이 우리 당의 의도이다.

북한은 2001년 4월 20일자 『로동신문』에 “과학의 세기”라는 제목의 정론을 게재하면서 다음과 같은 김정일의 말을 인용하였다:

20세기는 기계제산업의 시대였다면 21세기는 정보산업의 시대로 될 것입니다. 기계제산업의 시대에는 물질적 부를 창조하는데서 주로 육체로동에 의거하였다면 정보산업의 시대에는 더욱더 지능로동에 의거하게 될 것입니다.

이 정론은 이어서 “강성대국으로 치달아 오르자면 우리는 반드시 과학을 중시해야 하며 준마를 타고 정보산업의 요새를 점령해야 한다”고 강조하였다.⁷⁹ 북한은 21세기는 정보산업시대, 첨단과학기술은 컴퓨터 산업 등으로 등식화하면서 이 분야의 발전에 주력하고 있다. 이러한 북한의 입장은 2002년 신년공동사설에서 “과학기술을 전반적으로 빨리 발전시키며 특히 정보기술과 정보산업발전에 힘을 집중하여야 한다”는 주장과 2003년 신년공동사설에서 “정보산업시대의 요구에 맞게 선진기술을 진지하게 배우고 최첨단과학기술을 적극 받아들여야 한다”는 언급에 비추어 확고히 구축

79 북한이 정보기술산업의 중요성을 강조한 내용은 박남진, “21세기에 대한 인식,” 『로동신문』, 2001년 4월 27일; 문성, “인민경제의 현대화, 정보화,” 『로동신문』, 2001년 5월 17일; 리광호, “정보기술발전을 위한 과학연구사업을 앞세울데 대한 방침의 정당성,” 『로동신문』, 2001년 6월 5일 참조.

된 것으로 평가할 수 있다. 이와 같이 북한이 IT 부문에 주력하는 것이 중장기적인 경제발전전략으로서의 단번도약(leap-frogging) 또는 빅 푸쉬(big-push) 전략을 의미하는 것인지,⁸⁰ 아니면 단지 경제관리방식의 현대화와 관련된 전산화 작업에 가까운 내용인지,⁸¹ 또는 정치·사회적 파급 효과가 적으면서 가시적인 경제적 효과가 큰 수출지향적 소프트웨어 중심 발전전략 인지⁸²에 관한 판단을 내리기는 시기상조이다. 그러나 명백한 것은 북한은 과학중시노선에 입각한 IT산업 육성을 통해 경제제전에 주력하고 있다는 점이다. 북한의 IT산업 현황을 개괄하면 <표 1>과 같다.

80 김근식, “김정일 시대 북한의 경제발전전략 ‘3대 제일주의’에서 ‘과학기술중시로,’” 『현대북한연구』, 제3권 2호 (2000), p. 114.

81 오승렬, 『북한경제의 변화: 이론과 정책』, p. 55.

82 김유향, “북한의 IT 부문 발전전략: 현실과 가능성의 겹,” 『현대북한연구』, 제4권 2호 (2001), p. 221.

<표 1> 북한의 IT산업 현황 개괄

	기본인프라	주요 추진기관	특징
통신서비스	매우 취약함	체신성	남한의 1970년대 수준
소프트웨어	· 상당한 기술력 보유 · 인적자원 풍부	프로그래밍종합연구소, 평양정보센터, 조선컴퓨터센터 등	· 북한 당국의 대대적인 지원
하드웨어	· 전반적 수준은 비교적 낮은 편 · 컴퓨터부문은 32 bit	· 전자공업성 · 평양컴퓨터공장 · 평양집적회로공장 · 3대혁명붉은기 집적회로 시험공장 · 단천영예군인 반도체 공장 · 전자공학연구소	· 군사용 기술은 상당히 높은 수준 · 숙련된 인력 풍부
인터넷	· 매우 취약 · 인터넷을 운영하는 수준	김일성대학을 비롯한 주요 대학 및 연구소	· 체제유지에 큰 위험이 될 수 있다는 인식으로 매우 제한된 범위 내에서 보급 · 주요 인터넷서버가 제3국에 위치

*출처: 남성욱, “북한의 IT산업 실상과 향후 발전 전망” (2008년도 북한연구학회 동계학술회의 발표논문, 2008.12.19), p. 60.

한편 북한은 기존의 경제관리방법을 개선하는 일련의 시도를 종합하여 2002년 7월 1일 ‘경제관리개선 조치를 취함으로써 경제개선을 도모하기 시작하였다. 북한은 2001년 4월 최고인민회의 제10기 제4차회의에서 내각총리 홍성남이 행한 내각의 2001년 과업 보고를 통하여 이례적으로 “일한 것만큼 보수가 차례지도록 사회주의분배원칙을 정확히 실현하여야 한다”고 강조함으로써 기존의 경제관리체계 속에서 상여금 같은 물질적 인센티브 제도 도입을 시사하였다.⁸³ 이와 함께 김정일은 2001년 10월 3일 당과 내각의 경제관료들에게 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선 완성할데 대하여”라는 문건을 하달하여 ‘실리 사회주의원칙’을 철저히 구현하도록 지시한 것으로 알려지고 있다.⁸⁴ 북한은 2002년 신년 공동사설을 통해서 “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있게 하는 것 이것이 우리 당이 내세우고 있는 사회주의경제관리 완성의 기본방향이다”라고 지적하였다. 또한 2002년 3월 27일 최고인민회의 제10기 제5차회의에서 홍성남 총리는 “우리 당과 국가에서는 지난해에 사회주의사회의 본성적 요구에 맞게 경제관리를 개선 강화하기 위한 획기적인 조치를 취하였습니다”라고 언급하고, 경제관리개선 방향을 다음과 같이 제시하였다:

우리는 사회주의경제관리방법을 우리 식으로 해결해 나가기 위한 사업을 힘 있게 밀고 나가면서 계획, 재정, 노동부문의 사업체계와 방법을 개선하고 기업관리에서 독립채산제를 바로 실시하며 지방의 창의창발성을 높이도록 하겠습니다.⁸⁵

83 『로동신문』, 2001년 4월 6일

84 『중앙일보』, 2002년 8월 2일; 『연합뉴스』, 제1325호 (2002.8.8).

이어서 북한은 2002년 7월 1일 ①기업의 자율권 확대, ②개인경작지 확대, ③식량·생필품 배급제 단계적 폐지, ④가격·임금 대폭 인상, ⑤환율·관세 인상 등을 주요 내용으로 하는 경제관리개선 조치를 시행하였다.⁸⁶ 이는 2003년 신년공동사설에서 언급한 것처럼 “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있게 경제를 관리운영”하려는 조치인 것으로 평가된다. 7·1 조치 이후 2003년 3월 개최된 최고인민회의 제10기 제6차회의에서 문일봉 재정상은 앞으로의 경제관리 개선 방향을 다음과 같이 제시하였다:

모든 부문, 모든 단위에서 사회주의분배원칙을 철저히 구현하여 평균주의를 없애고 누구에게나 일한 것만큼, 번 것만큼 보수가 차례지도록 하며 번 수입분배방법에 의한 독립채산제와 협동농장 분조관리제를 강화하여 근로자들의 생산의욕을 더욱 높여 나가야 하겠습니다.

이와 함께 경제관리방법과 질서가 개선되는데 맞게 경제관리규정과 세칙들을 정리완성하고 그것을 생산자 대중 자신의 것으로 만들어 정확히 집행해 나가도록 하여야 하겠습니다.⁸⁷

이와 함께 2003년 9월 최고인민회의 제11기 제1차회의에서 박봉주 내각 총리는 선서를 통해 강력한 국가경제력 마련을 제기하면서 첫째 과제로 국방공업 발전으로 선군정치에 대한 물질적 보장과 인민생활 향상을 지

85 『로동신문』, 2002년 3월 28일

86 이 조치에 대한 자세한 분석은 오승렬, 『북한경제의 변화』, 정성장·백학순, 『김정일 정권의 생존전략』 (성남: 세종연구소, 2003) 참조

87 『로동신문』, 2003년 3월 27일

적하였고, 둘째 과제로 경제관리 개선 조치의 보완·발전과 과학기술 발전을 통한 생산력 향상을 다음과 같이 제시하였다:

내각은 사회주의원칙과 실리의 원칙에서 사회주의경제관리방법을 끊임없이 완성해나감으로써 경제관리를 개선하기 위한 새로운 국가적 조치들이 온을 내게 하며 정보산업시대에 맞게 과학기술을 발전시켜 나라의 생산력을 빠른 기간안에 세계적 수준으로 올려 세우겠습니다.⁸⁸

이와 같이 북한은 제도적 장치를 마련하여 7·1 조치를 보완·발전하겠다는 의지를 지속적으로 표명하고 있다. 북한 당국도 7·1 조치와 관련하여 2003년에 들어서 ‘경제개혁과 시장’이라는 용어를 사용하고, 12월 22일자 『조선신보』는 북한 종합시장의 체계화를 위한 조치를 보도하면서 실리사회주의의 대담한 시도가 되돌릴 수 없는 흐름으로 정착되었다고 언급하였듯이 이 조치는 획기적이며 반전되기 어려운 상황으로 진전되고 있음은 분명하다. 그러나 이 조치 시행 이후 북한 경제는 노동의욕 제고와 일부 경제활성화 조짐도 있는 반면, 초인플레이션의 등장과 에너지난에 따른 공업부문의 성과는 별로 나타나지 않는 것으로 알려지고 있다. 또한 식량 생산은 다소 호전되고 있지만 핵문제로 인해 남북경협을 제외한 대외무역도 답보상태에 있다.⁸⁹ 이러한 점에 비추어 이 조치를 통한 북한 경제의 재건이 성공할지 여부를 평가하기는 아직 이르다.

이러한 일련의 경제관리 개선에 관한 움직임에 반해 북한은 2001년에

88 『로동신문』, 2003년 9월 4일.

89 권영경, “7.1경제관리개선조치에 나타난 북한의 국영기업개혁 내용과 향후 과제” (2003년도 북한연구학회 동계학술회의 발표논문, 2003.12.19), p. 39.

들어 새로운 사고와 관점을 제기하면서도⁹⁰ 여전히 개방을 거부하는 입장을 강하게 표명하였다. 그 예로 북한은 2001년 2월 22일자 『청년전위』를 통해 미국 등 제국주의자들이 북한을 내부로부터 와해시키기 위하여 부르주아 사상문화와 퇴폐적인 생활양식을 유폐시켜려 하고 있다고 지적하고, 이에 대비해 “그 어느 때보다도 모기장을 든든히 쳐야 한다”고 주장하였다.⁹¹ 또한 북한은 2001년 4월 24일 “동지애의 구호를 높이 들고 나가자”라는 공동 논설을 통해서 다음과 같이 외부세계의 영향력 침투를 우려하였다:

우리 사회의 혁명적이고 순결한 동지적 관계를 철저히 고수해 나가야 한다. 지금 제국주의자들은 사회주의를 내부로부터 와해시키기 위하여 사상문화적 침투를 악랄하게 감행하고 있다. 여기에서 주되는 것은 돈이나 물건에 의하여 지배되는 썩어 빠진 생활양식을 퍼뜨리는 것이다. 우리 사회의 고상한 인간관계, 집단주의적 사회관계를 흐리게 하는 자그마한 비사회주의적 요소도 허용할 수 없다. 우리는 개인리기주의를 고취하는 부르주아적 생활풍조가 우

90 북한은 2001년 신년 공동사설에서 “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고 방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리앞에 나선 선차적인 과업이다”라고 제시함으로써 사회전반에 새로운 사상관점과 투쟁기풍을 촉구하였다. 이와 관련하여 북한은 2001년 1월 9일자 『로동신문』 사설, “모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어 나가자”를 통해 “혁신적인 인목과 기발한 착상, 진취적인 사업기풍은 창조와 비약을 위한 선결조건이다. 모든 것을 새로운 관점에서 보고 끊임없이 높은 목표를 제기하면서 새것을 지향해 나가는 것, 이것이 새 시대가 요구하는 투쟁기풍이며 일본새이다”라고 강조하였다.

91 『연합뉴스』, 제1255호 (2001.3.22).

리 내부에 절대로 침습하지 못하게 하여야 한다.⁹²

또한 북한은 2001년 6월 21일자 『로동신문』에 “민족적 자존심이 강한 인민은 불패이다”라는 장문의 글을 게재하여 선진과학과 기술을 대담하게 받아들여야 한다고 주장하면서도 여전히 제국주의자들의 군사적 위협, 경제봉쇄를 통한 북한의 개혁·개방 유도에는 강력한 거부감을 표명하였다.

이와 같이 확고한 개방 거부의 입장을 천명하던 북한이 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 ‘신의주특별행정구’를 지정한 데 이어 11월 13일 최고인민회의 상임위원회는 ‘금강산관광지구법’을 11월 20일 ‘개성공업지구법’을 채택하였다. 이로써 북한의 경제특구는 나진·선봉을 포함하여 4개가 되었는데, 이러한 북한의 조치는 대외개방의 확대에 파악할 수 있다(4개 특구의 주요 내용 비교는 표 2 참조).

6장 101조로 구성된 ‘신의주특별행정구 기본법’은 신의주 특구에 독자적인 입법·행정·사법권과 경제운영권을 부여하고, 국방과 외교 부분을 제외한 영역에서의 자율적 관리를 규정하고 있으며, 자본주의 시장경제원리에 바탕을 둔 경제개방구 개발 방식을 적용한 특징을 보인다. 즉 북한은 신의주지역에 자본주의적 운영방식이 적용되는 완충지대를 건설하려는 목적을 가진 것으로 평가된다.⁹³ 그러나 중국이 10월 초대 특구 장관으로 임명된 양변(楊斌)을 구속함으로써 신의주 특구 추진계획은 시작과 함께 좌절되는 상황에 처했다.

‘금강산관광지구법’은 금강산 관광을 범제화함으로써 사업추진의 안정

92 『로동신문』, 2001년 4월 24일

93 신의주특별행정구에 대한 구체적인 내용은 통일부, 『신의주특별행정구 지정 관련 설명 자료』 (2002.9); 『연합뉴스』, 제1332호 (2002.9.26) 참조

성을 확보하고 관광사업을 활성화하기 위한 것으로 본문 29개조와 부칙 3개조로 구성되어 있다. 이 법에는 개발업자에 대한 비과세(제8조), 외화의 반출입 자유(제24조) 등 개혁적인 경제요소가 도입되어 있고, 자연과 환경을 보호하려는 북한의 강한 의지도 반영되어 있다(제11조). 그러나 투자자 보호 및 분쟁해결 절차, 신변안전보장 등은 미비되어 있는 한계가 있다.⁹⁴

북한은 2002년 11월 13일 ‘개성공업지구’를 지정하였는 바, 이 공업지구의 기본계획은 개성 일대를 경쟁력있는 국제자유경제지대로 개발한다는 것이다. 단기적으로는 무관세 수출가공구 성격의 공업·무역형 경제특구로 개발하고, 중장기적으로는 첨단산업, 금융업, 상업 및 관광사업과 국제적 도시 서비스 기능이 포함되는 종합형 경제특구로 발전시킨다는 구상이다. 이와 함께 산업단지 배후에 환경친화적인 관광구역을 조성함으로써 관광과 공업의 병행발전을 도모한다는 것이다. ‘개성공업지구법’은 개성공업지구에 투자유치를 위한 기본법으로서 본문 5장 46개조, 부칙 6개조로 구성되어 있다. 이 법에는 투자 및 투자자 보호, 개발과 관리상의 특징, 기업활동 및 영업활동, 분쟁해결 방법 등이 규정되어 있으나, 투자보호, 신변안전보장, 분쟁해결 절차 등에는 미흡한 부분도 드러난다.⁹⁵

북한은 2003년 4월 ‘개성공업지구 개발 규정’과 ‘개성공업지구 기업창설 운영규정’을, 5월에는 ‘금강산관광지구 개발 규정’과 ‘금강산관광지구 기업창설 운영규정’을 채택함으로써 핵문제에도 불구하고 외자유치에 적극적인 입장을 보이고 있다. 또한 북한은 최고인민회의 상임위원회 결정으로 2003년 9월 18일 개성공업지구 ‘세금규정’ 및 ‘노동규정’, 12월 11일 ‘관리

94 법무부, 『북한 「개성공업지구법」 분석』 (서울: 법무부, 2003) 참조

95 법무부, 『북한 「금강산관광지구법」 분석』 (서울: 법무부, 2003) 참조

기관 설립·운영규정, '출입·체류·거주규정, '세관규정' 등을 채택함으로써 개성공업지구의 개발에 상당한 의지를 보이고 있다.

이와 같이 북한은 2002년 이후 대외개방 조치의 확대를 통한 경제재건의 의지를 보이고 있는 것은 사실이나, 분명한 것은 신의주특구는 시작부터 중국과의 갈등을 보이고 있고, 금강산 및 개성특구 역시 핵문제로 인해 본격적인 궤도에 진입하지 못함으로써 그 성과가 미흡하다는 점이다.

이러한 조치 대한 평가는 '전면적 개방'과 '통제된 개방'으로 상반되게 나타난다. 그러나 과거의 경험에 비추어 북한의 대외경제개방 조치는 장기적이고 거시적인 마스터플랜 하에서 체계적으로 전개되는 것이 아니라, 하나의 부분적인 조치가 실효를 거두지 못할 경우 다른 개방조치를 추진하는 '부분보완적 개방조치'라는 특징을 가지고 있다.⁹⁶ 즉 북한은 1970년대 서방선진국들과의 교류확대가 실패함에 따라 협영법 제정을 통한 개방조치를 추진하였고, 이 역시 실효를 거두지 못하자 나진·선봉 경제특구를 통한 개방조치를 추진하였다. 또한 북한은 나진·선봉특구의 개발·운영과정에서 나타난 실패경험을 바탕으로 체제손상의 위험이 적고, 물류유통이 활발한 중국 접경지역을 선정하여 경제개방을 실시하기 위한 사실상의 경제특구로 신의주특별행정구를 지정하였다. 그러나 중국과의 의견 조율 부족 및 양변 문제 등으로 인해 신의주 특구 건설이 지연되자 '금강산 관광지구법'과 '개성공업지구법'을 채택하여 새로운 특구 건설 계획을 제시하였다.

96 형혁규, 「중국식 개혁개방 모델의 대북한 적용 가능성 연구」 (한양대학교 정치학 박사학위논문, 2003), p. 126.

<표 2> 북한의 경제특구 비교

구분	개성공업지구	신의주특별행정구	금강산관광지구	라진-선봉 자유경제무역지대	
위치	황남(동남부)	평북(북동부)	강원(동남부)	함북(북동부)	
면적	66km ²	132km ²	약100km ²	746km ²	
특구 지정일	2002.11	2002.9	2002.11	1991.12	
특구 개념	공업단지	특별행정구	관광특구	경제무역지대	
특구 설립목적	공업 무역, 상업, 금융, 관광지 개발	금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구 개발	국제관광지	무역 및 중계수송, 수출가공, 금융서비스	
자치권	범위	독자적 지도 및 관리	입법, 행정, 사법	독자적 지도 및 관리	행정
	입법	-	입법회의	-	-
	사법	-	구재판소, 지구 재판소	-	-
	행정	지도 및 관리기간	행정부(장관)	지도 및 관리기관	지대당국
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	개발업자	행정구	개발업자	지대당국
	임차기간	50년	50년	-	-
사용화폐	외화	외화	외화	북한원	
기업소득세	14% (장려분야 10%)*	미정 (혜택 부여 예정)	면세	14%	
비자 여부	무비자, 출입증명서 필요	비자발급	무비자, 출입증명서 필요	무비자, 초청장 필요	

* 장려분야는 인프라 건설, 경공업, 첨단과학기술 분야

출처: 『연합뉴스』, 2002년 12월 2일

이와 함께 북한은 대외경제개방을 자력생성의 보조수단으로 인식하고 있기 때문에 대외개방정책을 본격적으로 추진하는데 한계를 보이고 있다. 또한 북한은 여전히 사회주의 계획경제의 고수를 강조하고 있으며, 전문기술관료들간 정책경쟁보다는 유일체제 하의 충성심 경쟁이 우선시되는 양상을 보이고 있기 때문에 본격적인 대외개방이나 실용주의 정책의 채택과 같은 근본적인 경제정책의 변화를 어렵게 하고 있다. 요컨대 북한의 경우 대외경제개방정책은 추진과정에서 수반될 수밖에 없는 자본주의적 인식의 확대, 서구식 민주주의 개념의 확산 등으로 인해 체제의 안정성 유지와 직결되어 있는 바, 북한은 우리식 사회주의의 훼손을 초래하지 않는 범위 내에서 대외개방정책을 추진하기 위해 '통제된 개방전략'을 채택, 전개하고 있다고 평가된다.

다. 외교활성화와 핵외교: 균형전략과 갈등적 편승전략

(1) 외교정책 활성화와 핵외교 전개양상

1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 보다 적극적인 외교정책을 전개하기 시작하였다. 이러한 외교정책의 활성화 양상은 1999년 이후 가속화되어 2000년에 들어 대미 고위급회담 개최 합의, 대일 수교협상 재개, 대중관계 긴밀화 및 대러관계 재정립, 이탈리아-호주와의 수교를 비롯하여 캐나다 등 대서방 접근 적극화, 필리핀·홍콩 등 아시아 국가들과의 접촉 강화 등과 함께 2000년 6월 분단 이후 최초의 남북정상회담 개최 등으로 표출되었다. 남북정상회담 이후 김정일 정권의 외교정책

활성화는 중국·러시아·일본과의 정상회담, 유럽연합과의 연이은 수교 등 전방위적·입체적으로 전개되고 있는 특성을 보이기 시작하였다. 그러나 2002년 10월 북한이 핵무기 개발을 시인함으로써 북한이 추진해 온 외교 정책 활성화는 심각한 난관에 봉착하게 되었으며, 북한은 또 다시 핵외교에 주력하기 시작하였다.

(가) 외교정책 활성화

첫째, 대미정책과 관련하여 북한은 1998년 8월 금창리 지하핵시설 의혹 및 8월 31일 다단계 로켓 발사 등에 따라 대미 협상에서 새로운 쟁점을 야기하였다. 금창리 지하핵시설 의혹에 관한 북·미간 협상은 1999년 2월 27일-3월 16일 미국의 대북 식량지원과 현장조사로 타결되었으며, 5월 20-24일 현장조사가 실시됨으로써 일단락되었다. 미사일 발사 문제는 1999년 9월 7-12일 베를린 미·북한 고위급협의를 통해 타결되었는 바, 북한은 이 회담에서 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국의 대북한 경제 제재의 부분적 해제를 도출하였다.⁹⁷ 9월 25일 백남순 외무상은 제54차 유엔 총회 연설에서 미국의 경제제재 해제조치를 긍정적으로 평가하고 대

97 미행정부는 1999년 9월 17일 대북한 경제제재 완화조치를 발표함으로써 북한 상품의 미국내 수입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 통일연구원, 『통일 환경과 남북한관계: 1999-2000』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 68; 북한은 9월 24일 외무성 대변인의 기자회견을 통해 “미국의 요청에 따라 조선은 양측간 현안을 해결하기 위해 고위급회담을 지속할 것이며 비람직한 회담분위기를 조성하기 위해 회담이 진행되는 동안 미사일을 발사하지 않을 것이다”라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 제118호 (1999.9.30).

미관계 개선의지를 적극 밝혔다.⁹⁸ 이후 1999년 9월과 11월 베를린에서 북·미간 차관급회담이 개최된 바 있으며, 2000년 1월의 베를린회담에서는 3월 중 북한의 고위급대표단의 미국 방문이 합의되었으나,⁹⁹ 이행되지는 않았다.

북한은 남북정상회담 이후 대미 접근을 다시 가속화하기 시작하였는 바, 그 대표적인 예는 2000년 10월 조명록 국방위원회 부위원장의 방미와 올브라이트 미 국무장관의 방북으로 나타났다.¹⁰⁰ 그러나 부시 후보의 대통령 당선 확정 이후 클린턴 미 대통령의 방북 계획은 취소되었으며, 2001년 1월 20일 출범한 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 유효적인 것으로 평가하면서 북한에 대해 회의적인 시각을 가지고 엄격한 상호주의의 필요성을 강조하였다. 이러한 미국의 태도변화에 대해 북한은 강력히 반발하기 시작함으로써 미·북한 관계는 급속히 냉각되었다.

미국은 2001년 6월 6일 대북정책 검토의 완료와 함께 ①핵관련 제네바 합의 이행 개선, ②북한 미사일 검증가능한 규제 및 금수, ③재래식 군비태세 등을 의제로 그간 중단된 북한과의 대화를 재개하고, 북한이 긍정적으로 응해 적절한 조치를 취한다면 북한 주민에 대한 지원 확대, 제재완화, 기타 정치적 조치를 취할 것임을 발표하였다. 이에 대해 북한은 6월 18일

98 백남순 외무상은 “미국이 우리에게 대한 적대시정책을 버리고 관계개선으로 나 온다면 우리도 그에 신의있게 호응할 것이다”라고 언급하였다. 『로동신문』, 1999년 9월 27일

99 『연합뉴스』, 제1198호 (2000.2.3).

100 2000년 10월 12일 조명록 국방위원회 부위원장의 방미 결과 ①양국관계의 적대관계 종식, ②평화보장체계 수립, ③경제·무역전문가 상호교환, ④북한의 미사일 시험발사 유예, ⑤테러반대, ⑥미 대통령의 방북 등을 주요 내용으로 하는 공동성명을 발표하였다. 『로동신문』, 2000년 10월 13일

외무성 대변인 담화를 통해 미국이 제시한 협상의제는 대북 적대시정책의 산물로, 특히 재래식 군비(상용무력)에 관한 문제는 주한미군철수 전에는 논의의 대상이 아니라고 강력히 반발하면서 미·북한 기본합의문과 공동성명 이행의 실천적 문제가 의제가 되어야 하며, 경수로 제공 지연에 따른 전력 손실 보상을 선차적인 의제로 설정할 것을 주장하였다.¹⁰¹ 이후 북한은 대미 비난의 강도를 높이고, 내부적으로 대대적인 반미의식을 고취하는 한편, 부시행정부가 대북 강경정책을 중지하고, 최소한 클린턴 행정부 말기에 취했던 수준에 도달할 때 가능하다는 입장을 일관되게 견지하였다.¹⁰²

북한은 2001년 9월 8일 정권 수립 53주년 중앙보고대회에서 행한 김영남의 보고문을 통해 미국에 대해 적대정책 포기, 미·북한 기본합의문 성실 이행, 주한미군 철수 등을 주장하였다. 북한은 9·11 테러사태 직후인 9월 12일 외무성 대변인의 중앙통신 회견을 통해 “유엔성원국으로서 온갖 형태의 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대하는 우리 공화국의 입장에는 변함이 없다”라고 반테러 입장을 천명하였지만,¹⁰³ 미국의 아프가니스탄 공격 개시에 대해 10월 9일 미국의 테러 응징방법에 대해 우려를 표명하였다.¹⁰⁴ 북한은 11월 12일 ‘테러자금 조달 억제에 관한 국제협약과 ‘인질억류방지에 관한 국제협약에 가입하면서 미국의 폭력적인 보복전쟁을 비난하는 동시에 미국에 대해 대북 적대시정책의 포기와 테러지원국 해제

101 『연합뉴스』, 제1269호 (2001.6.28).

102 이러한 북한의 입장은 2001년 8월 8일 외무성 대변인의 중앙통신사 기자가 제기한 질문에 대한 대답에서 대표적으로 나타난다. 『연합뉴스』, 제1276호 (2001.8.16).

103 『조선중앙통신』, “테러반대립장 불변” 2001년 9월 12일; 『연합뉴스』, 제1281호 (2001.9.20).

104 『조선중앙통신』, 2001년 10월 9일; 『연합뉴스』, 제1284호 (2001.10.18).

를 요구하였다.¹⁰⁵

한편 2002년 1월 29일 부시 미 대통령은 연두교서를 통해 북한을 이란·이라크와 함께 세계평화를 위협하려고 무장하며 ‘악의 축’을 이루고 있다고 규정하는 동시에 북한의 경우 미사일과 대량살상무기를 보유하면서도 국민을 굶주리게 하는 나라라고 지적함으로써 북한 체제에 대한 깊은 불신을 드러내었다. 이와 함께 미국은 대량살상무기 보유국인 북한을 테러전쟁 차원에서 접근하려는 의사를 천명하였다. 이에 대해 북한은 1월 31일 외무성 대변인 성명을 통해 부시의 발언을 선전포고나 다름없다고 반발하고 “타격의 선택권은 미국에게만 있는 것이 아니다”라고 강력히 반발하기 시작하였다. 그러나 북한은 4월 11일 외무성 대변인의 중앙통신과의 회견을 통해 “미국이 대화상대를 존중하고 평등한 입장에서 대화하지는 것이 사실이라면 조미대화가 재개될 수 있을 것이라고 본다”고 언급함으로써 대미 강경 입장을 완화하는 태도를 보였다.¹⁰⁶ 미국은 6월 25일, 7월 10일에 대북 특사파견계획을 북한에 통보하였으나, 7월 2일 북한의 시의적절한 답변 부재와 서해교전을 이유로 특사 방북을 철회하였다.¹⁰⁷

북한은 6·25 52주년을 맞아 ‘미제 반대투쟁의 날’ 평양시 군중대회를 개최한 이후 북한 전역으로 반미 군중대회를 확산하여 반미 분위기를 고조시켰다.¹⁰⁸ 이와는 상반된 입장에서 북한은 7월 26일 미국의 특사 파견을 수용하겠다는 입장을 밝혔다. 이에 따라 미국은 10월 3-5일 켈리 미국무

105 『조선중앙통신』, “테로문제에 대한 원칙적 입장,” 2001년 11월 12일; 『연합뉴스』, 제1289호 (2001.11.22).

106 『연합뉴스』, 제1309호 (2002.4.18).

107 『연합뉴스』, 제1321호 (2002.7.11).

108 『로동신문』, 2001년 6월 25일.

부 차관보가 대통령 특사로 북한을 방문하였다. 그 결과 구체적 합의는 도출되지 않았고, 북한은 10월 7일 외무성 대변인의 조선중앙통신사 회견을 통해 “결국 특사의 이번 설명을 통하여 부시행정부가 대화가 아니라 힘과 강권으로 우리를 굴복시켜보려는 강경적대시 정책을 추구하고 있다는 것이 명백해졌다”라고 부정적인 평가를 하였다.¹⁰⁹ 미국은 10월 17일 바우처 국무부 대변인의 성명을 통해 북한이 핵무기를 개발할 계획을 가지고 있음을 시인했다고 밝힘으로써 새로운 대북 접근방법을 모색하기 시작하였다.

둘째, 김정일 정권의 공식 출범 이후 북한은 미사일 발사에 대한 일본의 대북 강경조치에 반발하여 일본과의 관계개선을 도모하지 않았다. 그러나 1999년 9월 베를린 미·북한 고위급회담을 통해 북한의 미사일발사 문제가 타결된 이후 일본이 11월 2일 대북 전세기 운항금지조치 해제, 12월 1-3일 무라이마 도미이치(村山富市) 전총리를 단장으로 한 일본 초당파 의원단 방북, 12월 4일 대북제재 해제 공식 발표 등 일련의 대북 관계개선 조치를 취하면서 북한도 일본과의 대화에 호응하였다.

북한은 1999년 12월 21-22일 북경에서 일본과 국교정상화 교섭 예비 회담을 개최하고, 12월 31일 적십자회담을 통해 ①제3차 북송일본인 처고향방문 2000년 봄 재개, ②북한, 행불자에 대한 조사 의뢰, ③일본 대북식량지원 문제 검토, ④쌍방 해방전 행방불명된 조선인 피해자 문제 해결을 위한 협력 등 4개항에 합의하였다.¹¹⁰ 북한은 여전히 일본에 대한 비난을 제기하였지만, 2000년 3월 7일 일본의 대북 식량지원과 함께 국교정상화회담 재개를 도출하였다. 북한은 일본과 3월 13일 적십자회담¹¹¹ 및 4월

109 『연합뉴스』, 제1334호 (2002.10.10).

110 『연합뉴스』, 제1121호 (2000.2.24).

111 2000년 3월 13일 적십자회담에서 양국은 ①제3차 북송 일본인 처고향방

4-8일 평양에서 1992년 11월 이후 중단되었던 일본과의 수교회담 제9차 본회담을 개최함으로써 대일 관계개선의 적극화 여건을 마련하였다.¹¹² 2000년 8월 21일부터 25일까지 일본에서 개최된 제10차 수교회담에서 양국은 외무성 직원의 상호교류 및 민간경제인 교류에는 합의를 이루었으나, 교섭방식, 과거청산 방법, 일본인 납치의혹문제 등에 대해서 견해차이를 좁히지 못했다. 10월 말 베이징에서 개최된 제11차 수교회담을 통해서 양국은 조기수교에는 합의하였으나, 북한측의 과거청산 주장과 일본측의 납치의혹 문제 해소 문제가 평행선을 이룸으로써 공동발표문 및 차기 일정 조차도 합의하지 못했다. 수교회담이 담보상태에 처한 상황에서 일본은 2000년 10월 19일 조건없이 쌀 50만톤의 대북지원을 결정하였으나, 2001년에 들어 북한-일본 관계는 냉각상태를 지속하였고, 북한은 2001년 9월 8일 정권수립 53주년 중앙보고대회에서 일본에 대해 ①대북 적대시정책 전환, ②한반도 통일을 방해하는 그릇된 정책과 부당한 행위 중단, ③과거의 침략역사 미화분식과 군국주의 부활 책동의 중지 등을 촉구하였다.

그러나 2002년 4월 적십자회담, 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에서의 양국간 외무장관 회담, 8월 적십자회담 등 일련의 접촉을 통해 양국관

문을 4월이나 5월 실시, ②일본인 행불자에 대한 조사 시작, ③해방전 행 불된 조선인 피해자 안부조사, ④10만톤의 식량 대북지원 등 4개항의 사항을 공동발표하였다. 『연합뉴스』, 제1125호 (2000.3.23).

112 제9차 본회담에서 북한은 과거청산으로 ①일본 정부 최고책임자의 사죄, ②인적·물적 손해에 대한 보상, ③문화재 반환 및 보상, ④재일조선인의 법적 지위 개선 등을 강력히 추구하고, 배상을 요구한 반면, 일본은 배상 불가 입장을 견지하면서 북한의 핵무기 및 미사일 개발 중단, 일본인 납치의혹에 대한 적절한 조치를 요구함으로써 결실이 없었다. 『연합뉴스』, 제 1208호 (2000.4.13).

계 개선에 대한 논의에 진전이 있었고, 2002년 9월 17일 고이즈미 일본 총리의 방북에 따른 정상회담 결과, ①10월중 국교정상화 교섭 재개, ②일본의 식민지 지배 반성과 대북 경험 제공, ③북한의 피랍 일본인문제 사과와 재발방지, ④핵 국제합의 준수 및 북한의 2003년 미사일 발사 동결을 2003년 이후에도 유지 등 4개항에 합의함으로써 양국관계의 새로운 전기를 마련하였다.¹¹³ 북한-일본 정상회담 결과가 일본의 여론에 미친 악영향과 북한의 핵무기 개발 시인 등에 따라 양국관계의 급속한 진전은 기대할 수 없게 되었다. 10월 24일 일본 정부가 일시 귀국한 납북 생존자 5명의 영주귀국을 결정한 이후 10월 29일 2년만에 재개된 수교협상은 결렬되었다.

셋째, 김정일 정권 공식 출범 이후 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 하는 대규모 고위대표단이 중국을 방문한 것을 시발로 북한은 대중관계 긴밀화를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 북한-중국의 관계 긴밀화는 1999년 10월 5-9일 탕자취안(唐家璇) 중국외교부장 방북, 2000년 3월 5일 김정일의 중국대사관 방문, 3월 18-22일 백남순 외무상의 방중 등으로 나타났다. 2000년 5월 29-31일 김정일의 중국방문에 따른 장쩌민 주석과의 정상회담은 북한외교에서 중국이 차지하는 중요성을 단적으로 보여주는 예이다. 이로써 한-중 수교 이후 소원해진 북-중 관계가 정상관계로 완전 복원되었다. 북한은 김정일의 방중을 “조중친선이 공고한 친선이라는 것을 시위”한 것으로 평가하였다.¹¹⁴

북한과 중국의 우호관계는 2000년 6월 19일 김일철 인민무력상의

113 “조일평양선언” 『로동신문』, 2002년 9월 18일

114 “조중친선의 력사는 끊임없이 흐르고 있다.” 『로동신문』, 2000년 6월 3일

방중, 10월 9일 장쩌민의 베이징 주재 북한 대사관 방문, 10월 22-26일 중국의 한국전쟁 참전 50주년 행사 참석차 츠하오덴 중국 국방부장의 방북, 2001년에 들어 1월 15-20일 김정일의 방중, 9월 3-5일 장쩌민의 방북 등으로 이어졌다. 특히 김정일은 방중시 개혁·개방의 상징인 상하이 푸둥지구를 방문하여 ‘천지개벽’이라는 표현으로 커다란 관심을 표명하였다. 2002년에 들어 5월 6일 중국공산당 대표단의 방북 등을 통해 중·북 친선 관계가 유지되고 있음을 보여주고는 있다. 그러나 중국은 10월 4일 북한으로부터 신의주 특구 초대 행정장관으로 임명장을 수여받은 양변을 연행함으로써 양국관계에 갈등요인이 있음이 드러났다. 이 사건 이후 양국은 외형적으로 친선관계 유지를 표방하고는 있으나, 북한의 핵개발 시인 이후 중국은 한반도 비핵화를 일관되게 천명함으로써 북한의 핵무기 개발 반대 입장을 명백히 보여주고 있다.

넷째, 대러 정책과 관련하여 김정일 정권 공식 출범 이후 북한은 1999년 3월 방북한 카리신 러시아 외무차관과의 회담을 통해 3월 17일 러·북한간 새로운 ‘우호·선린 및 협조에 관한 조약’을 가조인 하였으며, 2000년 2월 9일 이바노프 러시아 외무장관의 방북시 ‘조러 친선선린 및 협조에 관한 조약’을 조인함으로써 대러관계를 새로운 단계로 발전시키는 중요한 계기를 만들었다.¹¹⁵ 33명의 대규모 사절단을 이끈 이바노프 러시아 외무장관의 방북은 러시아 고위관료로는 10년만에 이루어진 것이었다. 북한은 2월 28일 외무성 대변인 기자회견을 통해 러시아와의 이번 회담으로 정치·경제·군사 등 모든 분야에 걸쳐 양국관계를 전면적으로 확대발전시킬 것에 합의하였다고 밝혔다.¹¹⁶ 4월에는 김영남과 백남순의 러시아

115 「연합뉴스」, 제1120호 (2000.2.17).

방문에서 나타나듯이 북한은 러시아와의 관계 긴밀화를 적극 추진하기 시작하였다.

북한과 러시아는 푸틴 러시아 대통령의 평양방문(2000.7.19-20), 김정일의 방러(2001.7.26-8.18, 2002.8.20-24) 등 3차례의 정상회담을 통해 긴밀한 관계를 유지하였다. 2000년 7월 푸틴 러시아 대통령은 북한을 방문하여 김정일과 2차례의 정상회담 결과 7월 19일 동북아 및 한반도 정세, 경협문제 논의 및 선린관계 유지, 안보위협시 지체없는 상호 접촉, 통일문제의 자주적 해결 지지, 미사일문제에 대한 공동 입장 등 11개항의 ‘조·러 공동선언’을 발표하였다. 2001년 7월 김정일의 장기간 방러 결과, 8월 4일 ①ABM 및 북한 탄도미사일 개발의 정당성, ②한반도 중단철도와 시베리아횡단철도 연결, ③6·15 남북공동선언 지지 및 외세배격, ④주한미군 철수 등 8개항의 ‘조러 모스크바선언’을 발표하였다.¹¹⁷ 그리고 2002년 8월 김정일은 러시아 극동지역을 방문하여 23일 푸틴 대통령과 세번째 정상회담을 개최하였다.¹¹⁸

이와 같은 북한-러시아 정상회담을 통한 관계 발전과 함께 양국관계는 고위인사의 상호방문 및 제반 분야에서의 협정 체결 등으로 급진전되는 양상을 보이고 있다.¹¹⁹ 2001년 4월 ‘방위산업 및 군사장비 분야에 관한 협력협정’ 및 ‘2001년 군사협력협정’, 8월 ‘북·러 철도협정’ 체결, 2002년 2

116 『조선중앙방송』, 2000년 2월 29일; 『연합뉴스』, 제1123호 (2000.3.9).

117 “조선민주주의인민공화국과 로씨야련방의 모스크바선언,” 『로동신문』, 2001년 8월 5일.

118 『로동신문』, 2002년 8월 26일; 『연합뉴스』, 제1328호 (2002.8.29).

119 2001년 4월 김일철 인민무력부장의 방러, 2002년 2월 폴리코프스키 극동 지역 대통령 전권대표의 방북, 3월 최태복 최고인민회의 의장의 방러, 5월 백남순 외무상의 방러 등이 있었다.

월 북한 국제무역촉진위원회와 러시아 극동투자회사간 ‘협조에 관한 비망록’ 조인, 3월 과학협조에 관한 협정 등에서 나타나듯이 각 분야에서 북·러 협조관계가 증진되고 있다. 더욱이 북한은 핵개발 시인 후 군사대표단의 방러 등을 통해 러시아와 군사협력을 강화하는 양태를 보이고 있다. 러시아는 북한 핵문제에 신중한 반응을 보이고 있다.

다섯째, 김정일 정권 공식 출범 이후 북한은 서방 및 유럽국가들과의 관계 강화에도 노력하였다. 북한의 대유럽외교는 1998년 12월 북한 외무성대표단과 EU 대표간 최초의 정치대화 개최, EU 의회대표단의 방북, 1999년 1월 유럽연합위원회 대표단의 방북, 1999년 11월 제2차 정치대화 등으로 적극화되었다. 북한은 대서방 접근 적극화의 결실로 2000년 1월 4일 15개 EU회원국으로는 6번째(스웨덴, 핀란드, 포르투갈, 덴마크, 오스트리아), G7국가와는 최초로 이탈리아와 정식 대사급 외교관계를 수립하는 한편, 5월 8일 호주와 대사급외교관계 재개에 합의하였다. 또한 북한은 EU와의 정치대화와는 별도로 EU국가들 및 캐나다와의 접촉을 강화하기 시작하였다.¹²⁰

남북정상회담 이후 북한은 유럽연합 국가들에 대한 접근을 보다 가속화하기 시작하였다. 2000년 12월 북한은 영국과 외교관계를 체결하였으며, 2001년에 들어 북한은 네덜란드(1.15), 벨기에(1.23), 스페인(2.7), 독일(3.1), 룩셈부르크(3.5), 그리스(3.8) 등과 연이어 외교관계를 맺었다. 이로써 북한은 15개 EU회원국 가운데 프랑스와 아일랜드를 제외한

120 1999년 12월 6명으로 구성된 캐나다 대표단의 북한 방문에 이어 북한은 3월 2-7일 캐나다에 외무성 국장 등 4명의 대표단을 파견한 바 있으며, 2000년 2월 프랑스 실무대표단, 3월 28-29일 람베르토 다니 이탈리아 외무장관의 평양방문 및 4월 4일 백남순 외무상의 독일 방문이 있었다.

13개국과 외교관계를 체결하게 되었다. 5월에는 EU의장인 스웨덴의 페르손 총리를 단장으로 하는 대표단이 북한을 방문하여 서방의 국가원수로는 처음으로 김정일과 회담을 개최하였다. 5월 14일 EU 집행위원회의 대북 수교 결정 발표 이후 백남순 외무상은 7월 25일 EU대표단과의 회담을 통해 유럽연합과 외교관계 수립에 관한 공동보도문을 발표하였다. 이외에도 2001년 중 영국의 존 커 외무차관, EU경제협력대표단, 영국 외무부 대표단, 스웨덴의 한스 달 그랜 외무차관 등의 방북이 있었다. 북한은 2001년에 들어 캐나다(2.6), 브라질(3.9), 뉴질랜드(3.26)와도 외교관계를 수립하였다.

북한은 2001년 6월 벨기에 브뤼셀에 태용호 외무성 구주국장 대리를 단장으로 한 대표단을 파견하여 처음으로 EU와의 인권대화에 임하는 동시에 10월 제4차 정치대화 및 2002년 6월 제5차 정치대화를 개최하였다. 또한 2002년 3월 리광근 무역상 등 12명의 경제시찰단이 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 영국 등 유럽4개국을 순방하여 경제관계 확대를 도모하였다.¹²¹ 이와 같은 북한의 대EU 접근 이유는 국제사회에서의 국가위신 제고 및 경제지원 획득에 있다고 볼 수 있다.¹²² 이와 함께 북한이 “우리는 EU가 하나의 힘있는 극으로 일극 세계화를 반대하고 세계 다극화를 지향하면서 정치, 경제, 안보, 외교분야에서 독자성을 강화하며 지역문제를 자체 해결하기 위해 노력하는데 대해서 주목하고 있다”고 강조하고 있는 점

121 「연합뉴스」, 제1304호 (2002.3.14).

122 EU는 2002년에 북한의 상하수도 개선을 위해 560만 유로(약 65억원) 상당의 원조 제공 및 1천900만유로(약 223억원) 상당의 비료 10만톤과 100만유로(약12억원) 상당의 농업기술을 지원할 예정인 것으로 알려지고 있다. 「연합뉴스」, 제1313호 (2002.5.16).

에서 EU와의 관계 강화를 통해 미국 주도의 세계질서에 대응하고자 하는 의도도 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 북한의 대서방외교는 성공적인 결실을 거두었으나, 핵문제로 인해 관계진전은 중단되었다.

(나) 핵외교

핵개발을 시인한 직후 북한은 강경한 입장의 강도를 높여 나갔다. 북한은 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해 북·미 현안문제의 해결방식의 기준점은 북한의 자주권과 생존권 위협제거라고 밝히며, “미국이 우리의 자주권을 인정하고, 불가침을 확약하며, 우리의 경제발전에 장애를 조성하지 않는 조건에서” 핵문제를 협상을 통해 해결할 용의가 있다고 밝혔다.¹²³ 또한 동년 11월 14일 한반도에너지개발기구(KEDO)의 대북 중유지원 중단 결정에 반발하여 북한은 12월 12일 외무성 대변인 담화를 통해 12월분 중유공급이 중단된 것에 대해 “제네바 기본합의문에 따라 연간 50만톤 중유 제공을 전제로 했던 핵동결 조치를 해제하고, 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉시 재개할 것”이라고 밝혔다. 이어 북한은 12월 22일 제네바 합의에 따라 IAEA가 설치해 놓았던 북한 핵시설의 봉인과 감시카메라를 제거하는 작업을 시작했다고 발표하였으며, 2003년 1월 10일 정부성명을 발표, NPT 탈퇴를 선언하고, 100만명 평양시민을 동원하여 반미 군중집회를 개최하였다. 또한 북한은 2003년 4월 21일 외무성 대변인 중앙통신 회견을 통해 “폐연료봉 재처리 작업이 마무리 단계”라고 밝혔다.

123 『로동신문』, 2002년 10월 26일.

한편 미국은 북한이 핵개발을 지속함으로써 제네바 합의, NPT, IAEA 안전협정, ‘한반도 비핵화공동선언’ 등을 위반했다고 주장하며, 북한의 핵개발계획 폐기는 제네바합의에 따른 당연한 의무이며 새로운 협상대상이 될 수 없다는 단호한 입장을 표명하였다. 부시 미 대통령은 2002년 11월 15일 대북성명을 통해 북한핵을 묵과하지 않을 것이며, “단 한가지 선택방안은 북한이 핵무기 프로그램을 완전하고 가시적인 방법으로 제거하는 것”임을 강조하였다. 또한 2003년 1월 28일 부시 대통령은 ‘2003년도 국정연설’에서 “북한 정권은 그들의 핵 프로그램을 이용하여 두려움을 일으키고 양보를 얻어내려 하고 있다. 미국과 세계는 협박당하지 않을 것이다”라고 천명하였다. 이와 같이 부시 미 행정부는 북한이 핵개발계획을 시인한 이상 핵개발을 포기하고 기존에 개발된 모든 시설과 장비를 폐기하는 이외의 다른 대안은 없다는 입장을 표명하였다.

이러한 상황에서 중국의 중재로 2003년 4월 23-25일 북경에서 3자회담이 개최되었으나, 북한이 핵무기 보유를 선언함으로써 결렬되었다. 미국 언론의 보도에 의하면, 북측 수석대표인 이근 외무성 부국장은 4월 24일 켈리 미 대표에게 “북한은 핵무기를 이미 보유하고 있다”라고 시인하고, “미국이 북한을 공격하지 않는다고 약속하는 안보 문서에 서명한다면 북한이 핵개발계획 폐기를 고려할 것이다”고 언급하면서 “그러나 핵무기를 폐기하는 것은 불가능하다”고 말하였다고 한다. 부시 대통령은 이와 관련하여 4월 24일 북한은 과거의 협박게임으로 회귀했다고 주장하였다. 이후 미국은 국제공조를 통한 대북 압박을 가속화하면서 다자회담을 주장하였다. 미국은 한국·일본과의 정상회담(5.14, 5.23)을 통해 ‘추가적 조치와 ‘강경한 조치’에 합의하였고, 미국은 6월 12일 스페인 마드리드에서 개최된 11개국 회의에서 북한을 주 목표로 한 대량살상무기확산 방지 방안을

마련하였다. 또한 6월 13일 대북정책조정감독그룹(TCOG)회의에서 북한의 마약거래 및 위조지폐 공동 대처, 다자회담 개최에 합의하였다.

이에 반해 북한은 국제적 압력에 강경대응을 천명하면서 ‘핵억제력 강화’를 강조하는 동시에 다자회담에 부정적인 입장을 보이면서도 일부 수용 태세로 전환하기 시작하였다. 북한은 4월 30일 외무성 대변인 담화를 통해 미국이 북핵문제를 유엔에 상정할 경우 “부득불 비상시에 취할 행동조치를 예견하지 않으면 안될 것”이라고 강조하였으며, 5월 24일 “먼저 조미 쌍무회담을 하고 계속하여 미국이 제기하는 다자회담도 할 수 있다는 입장”임을 표명하였다. 북한은 6월 18일 외무성 대변인 성명을 통해 “미국이 표방하는 그 어떤 다자회담에도 더 이상 기대를 가질 수 없게 되었다”고 언급하고, “그 어떤 물리적 적대행위에 대하여서도 즉시에 보복할 권리가 있다는 것을 다시금 명백히 천명”하는 동시에 ‘자위적 핵 억제력 강화’를 강조하였다.

한편 3자회담 이후 미국과 북한은 커트 웰던 의원을 단장으로 하는 미 의회 대표단의 방북(5.30-6.1), 박길연 유엔대사와 잭 프리처드 국무부 대사관의 회동(7.8-12) 등 2차례의 접촉을 가진 바 있다. 북한은 뉴욕 접촉을 통해 폐연료봉 재처리 완료를 통보하였다. 2003년 7월 31일 북한이 결국 다자회담을 수용함으로써 6자회담이라는 새로운 논의의 장이 마련되었다. 이 과정에서 중국은 다이빙귀(戴秉國) 외교부 부부장의 방북(7.12-15)에 이은 방미(7.18-19)를 통해 중재 역할을 수행하였다. 8월 27-29일간 북경에서 개최된 남북한·미·일·중·러의 6자회담을 통해 북한은 미국의 체제보장과 핵개발 포기 조치의 일괄타결, 동시행동원칙에 따라 단계별 이행을 요구한 반면, 미국은 선택개발 계획의 폐기를 주장하였다.

6자회담 이후 북한은 9월 3일 최고인민회의의 결정을 통해 이러한 회담

에 더 이상 필요도 흥미도 기대도 없으며, 정당방위수단으로서 핵억제력을 유지하고 계속 강화할 것을 천명한 외무성의 조치를 승인하였다.¹²⁴ 북한은 10월 2일 외무성 대변인 담화를 통해 폐연료봉의 재처리를 완료하여 추출된 플루토늄을 핵억제력을 강화하는 방향에서 용도를 변경하였고, 미국의 적대시정책이 지속되는 상황에서 핵억제력을 유지·강화해 나갈 것이라고 밝혔다. 또한 북한은 10월 16일 외무성 대변인 기자회견을 통해 “때가 되면 핵억제력을 물리적으로 공개하는 조치가 취해질 것”이라고 언급하였고, 10월 18일 외무성 대변인 담화에서 “조미 합의문 파기로 인한 손해에 대한 보상을 받아낼 대책을 취해 나갈 것이며, 때가 되면 핵 억제력을 실물로 증명해 보일 것이다”라고 강조하였다. 이와 같이 북한은 다자회담에 응하면서도 강경 입장을 보다 강화해 나가는 ‘벼랑끝 전술’을 구사하고 있다.

이와 같이 강경 입장을 고수하던 북한이 10월 25일 외무성 대변인 기자회견을 통해 동시행동원칙에 기초한 일괄타결안을 실현하는데 긍정적인 작용을 하는 것이라면 ‘서면불가침담보 방안’을 고려할 용의가 있다는 입장을 밝힌데 이어 11월 6일에는 미국의 대북 적대시정책이 철회되고 위협이 제거되는 단계에 가서는 핵계획을 포기할 용의가 있다고 주장하였다. 이러한 북한의 입장이 핵문제에 대한 태도변화를 의미하는지는 제2차 6자회담 결과를 통해 드러날 것이다.

124 이 결정에서 북한은 6자회담에서 미국이 선택포기를 요구한 것에 대해 “부쉬행정부가 우리를 무장해제하기 위한 시도를 버리지 않고 다자회담 마당을 우리 공화국을 고립압살하기 위한 국제적인 포위망 형성에 악용하려 한다는 것을 확인하였다”고 주장하였다. 『로동신문』, 2003년 9월 4일

(2) 전략분석

김정일 정권은 안보리는 정책목표를 달성하기 위해 외교적으로 균형전략과 갈등적 편승전략을 동시에 추진하고 있다. 균형전략이란 강대국의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 강대국과 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이루어 대응하는 전략을 의미한다.

김정일 정권의 안보를 위한 균형전략은 주변4강과 유럽연합에 대한 외교에서 명백히 드러난다. 북한은 1990년대에 들어 세계질서 재편의 주도권이 미국에게 있다는 점을 분명히 인식하여 대미외교 중심의 대주변4국외교를 전개하기 시작하였고, 1993년 3월 NPT탈퇴선언 이후 유신통치기 전반을 통해 북한의 이러한 전략은 계속 유지되었다고 볼 수 있다.

그러나 김정일 정권 공식 출범 이후 북·중 정상회담과 북·러 정상회담에서 나타나듯이 북한의 대중·러 외교정책은 확연한 변화양상을 보였다. 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 대미 외교에 초점을 두면서도 미국 주도의 세계질서에 대응하기 위한 균형전략을 적극 강구·추진하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 김정일 정권은 중국 및 러시아와의 관계긴밀화를 적극적으로 추진하기 시작하면서 유럽연합과의 외교관계를 강화하고 있는 것이다.

북한의 균형전략은 특히 러시아와의 관계개선 양상에서 명백히 드러난다. 북한은 2000년 2월 ‘조러 친선선린 및 협조에 관한 조약’을 새로이 체결하여 향후 10년간 양국관계를 규정하였다. 이 조약에서는 쌍방중 일방이 침략을 당할 위험이 조성되거나 평화와 안전에 위협을 주는 정황이 조성되어 상호 협의와 협조의 필요성이 인정되는 경우 지체없이 접촉하기로 하였다. 그리고 다른 일방의 자주권, 독립, 영토안정을 반대하는 조약과

협정을 제3국과 체결하지 않으며 그 어떤 행동이나 조치에도 참가하지 않는다는 것을 규정하였다.¹²⁵ 북.러는 신조약에서 1961년 체결된 동맹조약의 주요 내용이었던 이념적 연대조항과 자동군사개입 조항을 삭제하였으나, 위와 같은 ‘안보위협 발생시 즉각 접촉’ 조항을 삽입함으로써 제한적 군사협력의 여지를 확보하였다.¹²⁶ 이로써 북한은 러시아와의 동맹을 통해 미국에 대응할 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 북한은 2000년 7월 ‘조러 공동선언’과 2001년 7월 ‘조러 모스크바선언’을 통해 반미 연대 입장을 확고히 하였다. ‘조러 모스크바선언’에 대해 북한은 이 선언은 “바로 세계의 전략적 균형과 안정을 파괴하고 독점적 세계지배를 추구하는 제국주의, 지배주의, 반평화세력에 대한 엄숙한 경고로, 세계지주평화에호력량에 대한 힘있는 고무로 된다”고 평가하면서, “조로 두 나라는 미국의 미싸일방위체계 수립과 우주군사화에 반대하며 그에 공동으로 강력히 대처해 나가려는 입장을 견지하고 있다”고 밝혔다.¹²⁷

북한의 대중 관계긴밀화는 앞에서 논의한 것처럼 김정일 정권 공식 출범 이후 가속화되고 있다. 김정일 정권은 중.러와의 관계 긴밀화 정책을 통해 동북아지역에서 미국과 중국 및 러시아의 역학관계를 활용하여 과거 중.소 분쟁을 활용하였듯이 외교적 실익과 안보를 확보하고자 하는 균형전략을 전개하고 있는 것이다. 북한은 미국의 대북 강경정책에 대응하기 위해 북.중.러간 ‘3각 공조’를 적극 모색하는 균형전략을 추진하고 있으며,

125 「로동신문」, 2001년 2월 9일.

126 통일연구원, 「통일환경 및 남북한 관계와 전망: 2000-2001」 (서울: 통일연구원, 2000), p. 81.

127 “새 세계 조로친선과 자주위업의 리정표를 마련한 력사적 사변” 「로동신문」, 2001년 8월 22일 사설.

이러한 북한의 입장은 2001년 1월 부시 미행정부 출범 이후 더욱 강화되고 있다.

이와 함께 북한은 EU와 미국의 갈등가능성에 주목하여 EU와의 관계 강화를 통해 미국주도의 세계질서에 대응하는 균형전략을 구사하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 근거로는 북한이 인식하고 있는 EU의 입장을 들 수 있다. 북한은 EU가 1극세계화를 반대하고 다극화세계를 지향하면서 독자성을 견지하고 있고, 미국의 일방주의, 패권주의를 견제하며, 미국과 EU간 갈등이 증폭되고 있다는 인식을 갖고 있다.¹²⁸

김정일 정권의 안보를 보장하기 위한 또 하나의 전략은 갈등적 편승전략이라고 볼 수 있다.¹²⁹ 편승전략이란 약소국이 강대국의 압박에 직면하여 다른 강대국이 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려운 경우, 강대국에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 전략을 의미한다. 한편 갈등적 편승전략은 약소국의 편승 과정의 하나로서 안보위협에 직면해 있는 약소국이 갈등을 야기함으로써 강대국에 편승하는 전략이다. 이와 같은 북한의 안보를 위한 갈등적 편승전략은 특히 대미 외교에서 뚜렷이 나타나고 있다. 북한은 미국이 주도하고 있는 세계질서의 안정에 부정적인 영향을 미치는 대량살상무기를 개발함으로써 미국과의 갈등을 야기하고 이들 무기를 협상수단으로 활용하여 미국으로부터 안보 유지에 대한 담보

128 “조선 유럽동맹사이의 새로운 관계발전 움직임,” 『로동신문』, 2001년 5월 3일; “<9.11사건>후의 국제정세흐름은 무엇을 보여 주는가;” 『로동신문』, 2002년 9월 19일; “독자성, 통합실현과 이어진 유럽동맹 확대 움직임,” 『로동신문』, 2002년 11월 1일 참조

129 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』, 제33집 1호 (1999 봄), pp. 379-397 참조

와 경제 및 외교적 지원을 최대한 획득하고자 하고 있다. 그러나 김정일 정권은 미국과의 관계를 파국으로 이끌지 않는 수준에서 위협을 가하고 대화와 협력을 유도하고 있다. 따라서 북한은 미국의 요구를 일방적으로 수용하거나 미국에 굴복하지 않으면서 미국과의 관계개선을 추구하는 갈등적 편승전략을 구사하고 있는 것으로 분석된다.

라. 대남 민족공조전략

민족공조전략이란 북한이 지속적으로 추진해 온 통일전선전술의 일환으로 통일문제를 남북의 우리민족끼리 해결할 수 있다는 심리를 고양함으로써 미국의 한반도 문제에의 개입여지를 축소시키는 동시에 한·미관계를 이간하고 남한의 국론분열을 도모하는 대남전략으로 정의할 수 있다.¹³⁰ 김정일 정권의 공식 출범 이후 2000년 6월 남북정상회담 개최 이전까지 북한은 남북당국간 대화보다는 민간차원의 교류·협력에 우선순위를 두었다. 그러나 김정일 정권은 남북정상회담 결과 도출된 남북공동선언 제1항에 통일문제를 “그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”라고 명시한 이후 민족공조전략을 본격적으로 추진하기

130 북한은 정권 수립시부터 대남적화통일을 목표로 한 대남정책을 지속적으로 추진하여 왔으며, 1972년 7·4남북공동성명에서 천명된 자주, 평화통일, 민족대단결이라는 통일3원칙을 대남전략의 기본틀로 삼아왔다. 즉 김일성은 7·4남북공동성명 채택 직후 자주는 주한미군 철수와 외세간섭 배제이고, 평화통일은 남한의 군사시설 보강, 장비현대화, 군사연습 중지이며, 민족대단결은 남한의 반공법, 국가보안법의 철폐를 의미하는 것으로 해석하였는 바, 북한은 이를 대남전략의 근간으로 줄곧 활용해 왔다.

시작하였다.¹³¹

2000년 6월 남북정상회담과 6·15 남북공동선언은 북한의 복합적인 전략의 소산으로 볼 수 있다. 북한은 이를 통해 김정일의 지도력과 체제우월성 선전에 활용할 수 있는 좋은 소재를 얻었을 뿐만 아니라 남북관계의 주도권 확보 및 남한으로부터 경제지원을 도출할 수 있는 근거를 마련함은 물론 대외관계 개선을 가속화하고 국제사회로부터 경제지원을 도출할 수 있는 여건을 확보하였다. 이와 함께 북한은 한반도 평화에 대해서는 미국과 해결한다는 기존 입장을 고수하여 공동선언에 ‘평화’ 조항을 의도적으로 제외시켰고, ‘자주통일’을 내세워 언제든지 외세배격과 주한미군 철수를 주장할 수 있는 근거를 확보하였다.¹³² 특히 북한은 공동선언 제1항에 북한이 금과옥조로 견지해 온 ‘자주통일’을 명시함으로써 김정일이 통일문제를 주도하고 있음을 내세우고, 민족공조전략의 새로운 토대를 마련하게 되었다. 북한은 남북공동선언이 게재된 『로동신문』에 미군철수를 주장하는 내용과 “미제는 조선전쟁의 도발자”라는 기사를 실었을 뿐만 아니라, 연이어 미군

131 2000년 6월 15일 남북한은 ①통일문제의 자주적 해결, ②통일방안의 공통성 인정, ③이산가족 교환 및 비전향장기수 문제 해결, ④경제협력과 제반분야의 협력·교류 활성화, ⑤당국간 대화 개척, ⑥김정일 국방위원장의 서울 답방을 내용으로 한 ‘남북공동선언’을 발표하였다. 남북정상회담에 대한 북한의 입장 분석은 정규섭, “북한의 남북정상회담 전략,” 『북한연구학회보』, 제4권, 제1호 (2000), pp. 5-23 참조

132 이와 관련하여 북한은 공동선언 발표 일인 6월 15일자 『로동신문』, 논평 “통일열망에 찬물을 끼얹는 행위”를 통해 “미국이야말로 조선통일의 방해자이며 핵방꾼이다”라고 규정하는 동시에 “미국은 우리나라의 평화와 통일문제에 대한 내정간섭을 그만하고 저들의 침략군을 남조선에서 당장 끌어내 가야 한다”고 주장하였다.

철수, 민족대단결, 연방제방식의 통일, 민족지주 등 기존 주장 내용을 쏟아 내었다.¹³³

북한은 2000년 8월 15일 ‘북남공동선언을 지지환영하며 그 실천을 위한 공화국 정부, 정당, 단체연합대회’를 개최하여 공동선언의 철저한 실천을 위한 결의문을 채택하였다.¹³⁴ 이 대회에서 양형섭은 보고문을 통해 “우리 민족끼리 자주적으로 통일문제를 해결해 나가는 원칙을 견지하는 길만이 통일로 나아가는 유일한 길”로 못박고, “우리 민족내부문제에 간섭하려는 그 어떤 외세의 기도도 단호히 배격하여야 할 것”을 주장하였다. 이후부터 북한은 민족공조전략을 본격적으로 추진하였다.

북한은 남북정상회담 이후 2001년 3월 13일 개최 예정인 제5차 남북장관급회담 연기를 요청하기 이전까지 남한과 6개 유형의 당국간 회담을 총 16회 개최하여 31개에 달하는 합의사항을 산출하는 동시에,¹³⁵ 2000년 8월 제1차 이산가족방문단 교환, 9월 시드니올림픽 개최식 공동입장

133 『로동신문』, 2000년 6월 16일, 6월 17일, 6월 18일, 6월 23일, 7월 11일, 7월 14일, 7월 24일 참조

134 공동결의문의 내용은 다음과 같다: 1. 우리는 나라의 통일문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 나가는 것을 최고의 원칙으로 삼고 이 원칙을 관철해 나갈 것이다. 2. 우리는 낮은 단계의 연방제통일방도와 연합제안의 공통성을 살려 하나의 통일국가를 지향하는 현실적이며 실천적인 조치들을 적극 취해 나갈 것이다. 3. 우리는 여러 분야에서 북과 남사이의 협력과 교류를 적극 추진시켜 나갈 것이다. 4. 우리는 북남공동선언을 지지하는 해내외의 각당, 각과, 각계각층과 연대하고 단결을 강화해 나갈 것이다. 『로동신문』, 2000년 8월 16일

135 남북정상회담 이후 2001년 3월까지 남북간에는 장관급회담 4회, 특사회담 1회, 국방장관회담 1회, 군사실무회담 5회, 경제실무회담 2회, 적십자회담 3회 등 총 16회의 당국간회담이 개최되었다.

등을 시작으로 남북관계 개선의 상징적 행사에 적극적으로 호응하였다. 또한 북한의 “주동적인 발기와 초청에 의해” 2000년 8월 남한 언론사 사장단의 방북, 9월 백두산 관광단 방북, 10월 남측 방문단의 조선로동당 창건 55주년 행사 참가 등이 이루어졌다.

북한은 2000년 12월 6·15 공동선언 발표 6개월을 총회하면서 남북정상회담과 공동선언에서의 김정일의 주도적 역할을 부각하고, 6·15선언의 본질을 민족자유선언으로 규정하는 한편, 남한의 보수세력이 공동선언의 이행을 저해하고 있다고 비판하였다.¹³⁶ 북한은 2001년 공동사설을 통해 “6·15 북남공동선언은 조국통일3대원칙에 기초하고 있는 자주, 평화통일, 민족대단결선언이며 21세기 조국통일의 이정표이다”라고 규정하고, 외세와의 공조가 아닌 동족과의 공조, 연방제방식의 통일 지향, 민족대단결에 저촉되는 제도적·법률적 장애 제거를 주장하였다.¹³⁷

또한 북한은 2001년 1월 10일 ‘우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001대회를 개최하여 7천만 겨레에게 보내는 호소문을 채택하였는 바, 이 호소문을 통해 “외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리 민족 자체의 힘에 해결해나가자”고 주장하는 동시에 2001년을 ‘우리민족끼리 통일의 문을 여는 해로 정하고, 6.15-8.15을 ‘민족통일축진운동기간’으로 설정하여 이 기간에 조국통일운동에서 새로운 양상을 일으킬 것을 주장하였다.¹³⁸ 북한은 2001년 3월 한·미 정상회담 이후 3월 13일 개최 예정인 제5차 남북장관급회담 연기를 요청하여 남북당국간 대화를 동결하면서 ‘민족공조’를

136 “자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음은 막을 수 없다 (력사적인 북남공동선언 발표이후 6개월간을 총회함), 『로동신문』, 2000년 12월 15일

137 『로동신문』, 2001년 1월 1일

138 『로동신문』, 2001년 1월 11일

보다 강력히 제기하였다. 이는 북한이 2001년 미국의 부시 행정부 출범이 후 미국의 대북 강경정책으로의 선화를 인식함으로써 ‘민족공조’를 보다 강조한 것으로 볼 수 있다.

한편 북한은 2001년 5월 28일 6·15 선언 1주년을 기념하는 정당·단체 합동회의를 개최하여 지난 1년을 평가하였다. 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 “수령님께서 제시하신 조국통일 3대헌장의 내용이 그대로 구현된 북남공동선언이 발표된 것은 참으로 민족통일운동사에서 중대한 전환이다…… 지난 1년 동안 통일을 위한 길에서는 커다란 전진이 이뤄되었다”고 언급하면서 1년의 성과를 ①민족자주 기운이 거족적 범위에서 전례없이 고조된 점, ②전민족적 범위에서 조국통일 운동이 힘차게 벌어진 점, ③우리 민족의 조국통일 위업을 지지하는 목소리가 세계적 판도에서 더욱 힘있게 울려나오고 국제적 연대성이 일층 강화된 점이라고 밝혔다.¹³⁹ 이러한 북한의 평가는 6월 14일 개최된 6·15선언 발표 1주년 기념 평양시 보고회에서도 반복되었으며, 특히 민족적 단합 운동이 강화된 예로 2000년 10월 조선로동당 창건 기념행사시 남한 인사의 참가, 2001년 5월 노동자 5·1절 통일대회, 6월의 민족통일대토론회 개최를 제시하였다. 이와 함께 북한은 주한미군 철수를 주장하고 외세와의 공조를 매국행위로 규정하면서 6·15선언 이행의 선결문제는 민족단합이며, “외세와 반통일세력의 도전을 짓부실 것”을 강조하였다.¹⁴⁰

남북당국간 대화의 단절이 6개월간 지속된 상황에서 북한은 임동원

139 “6·15 북남공동선언의 기치밑에 우리 민족끼리 통일의 문을 열자;” 『로동신문』, 2001년 5월 29일.

140 “북남공동선언의 기치높이 민족자주통일의 길로 힘차게 전진하자;” 『로동신문』, 2001년 6월 15일.

통일부 장관의 해임건의안 국회 표결을 이틀 앞둔 2001년 9월 2일 남북 당국간 대화를 조속히 재개하자고 제의하여 9월 15일부터 18일까지 제5차 남북장관급회담이 개최되었다.

2001년 9월 11일 미국에서의 테러사건 이후 북한의 태도는 다시 경색되어 10월 5일 금강산 관광 활성화를 위한 당국간 회담도 결렬되었다. 10월 12일 북한은 제5차 장관급회담의 합의사항인 제4차 이산가족방문단 교환과 태권도 시범단의 서울 방문을 ‘비상경제조치’를 이유로 연기를 통보하였다. 회담개최 장소를 둘러싼 공방 끝에 11월 9일부터 14일까지 금강산에서 제6차 장관급회담이 개최되었음에도 불구하고 북한은 ‘비상경제조치의 조기해제’ 등을 주장함으로써 합의사항이 도출되지 못하고 결렬되었다. 이에 따라 남북대화의 연속성이 단절되는 상황에 달하였다.

이와 같이 북한은 당국간 대화에는 소극적인 입장을 보였으나, 2001년 3월 정주영 사망시 조문단 파견, ‘5·1절 통일대회’, 7월 ‘남북통일농민대회’ 8월 ‘2001년 민족통일대축전’ 등 민간차원의 행사 개최에는 적극적인 입장을 보였고, 6월 2일과 3일에는 정전협정 체결 이후 처음으로 북한 상선의 제주해협 무단 침범도 야기하였다. 북한이 남북정상회담 이후 남북 당국간 대화의 지속 또는 단절과 관계없이 남한과 민간차원의 각종 대화와 행사 개최에 적극적인 입장을 보이고 있고, 이를 통일운동이 고양된 것으로 평가하고 있는 것은 민족공조전략 추진을 입증하는 예이다.

북한은 2002년 신년공동사설을 통해 “민족자주의 기치밑에 조국통일의 결정적 국면을 열어 나가야 한다”고 강조하고, 6·15 공동선언 이행 및 민족공조 실현, 주적론 철폐, 보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 촉구함으로써 비교적 강경한 대남태도를 보였다.¹⁴¹ 또한 북한은 동년 1월 22일 정부·정당·단체 합동회의를 통해 “우리 민족끼리 조국을 통일하자”라는 구

호아래 3대 제의와 3대 호소를 발표하였는 바, 이는 북한이 당국간 대화를 통한 남북관계 개선보다는 민간차원의 통일운동에 더 큰 비중을 두고 있는 것을 나타내는 것이었다.¹⁴² 더욱이 북한은 2002년 1월 부시 미대통령의 ‘악의 축’ 발언 이후 민족공조, ‘우리 민족끼리’를 더욱 강조하는 양상을 보였다.¹⁴³

교착상태에 처한 당국간 대화와 관련하여 북한은 2002년 4월 3-6일 임동원 특사의 방북시 10개항의 합의 내용도 제대로 이행하지 않았다. 북한은 6.15 공동선언 2주년 기념 『로동신문』 사설을 통해 “북남공동선언에 대한 태도는 지주와 예측, 애국과 매국, 통일과 분렬을 가르는 시금석이다”라고 정의하고, 민족자주, 화합과 단결을 강조하면서 반미반전투쟁과 반통일세력과의 투쟁을 촉구하였다.¹⁴⁴ 이 사설에서 북한은 “북남공동선언이

141 “위대한 수령님 탄생 90돐을 맞는 올해를 강성대국건설의 새로운 비약의 해로 밝내이자,” 『로동신문』, 2002년 1월 1일

142 3대 호소는 ①남북공동선언 철저 이행, ②남북관계 진전과 통일운동 활성화, ③평화·통일 방해 요인 제거 등이며, 3대 제의는 ①올해를 우리 민족끼리 단합·통일 축진의 해로 하고, ②6.15을 통일의 문을 여는 날로 정하며, ③5월부터 8월까지를 “우리 민족끼리 힘을 합쳐나가는 운동기간”으로 제정한다는 것이다. 북한은 3대 호소의 2항에서 당국간 대화를 언급함으로써 당국간 대화 재개를 시사하면서도 3항의 내용으로 여전히 외국군대 철수, 합동군사연습 배격, 주적론 비판, 일체의 법률적·제도적 장치 철폐 등을 강조하였다. “해내외에 동포들에게 보내는 호소문,” 『로동신문』, 2002년 1월 23일

143 “<우리 민족끼리>, 자주통일의 이 대명제를 높이 들고 나가자,” 『로동신문』, 2002년 6월 10일 참조

144 “북남공동선언의 가치높이 조국통일의 활로를 열어 나가자,” 『로동신문』, 2002년 6월 15일

밝힌 자주통일의 대명제 <우리 민족끼리>를 통일위업수행에서 변함없이 들고 나가는 것은 자주통일시대의 기본요구이다”라고 주장하였다.

남북당국간 대화의 단절 상황에서 북한은 6월 29일 서해교전을 야기하였으며, 이를 “남조선군부의 계획적인 군사적 도발행위”로 발표하였다.¹⁴⁵ 7월 25일 북한은 서해교전에 유감을 표시하면서 8월 초 금강산에서 장관급회담 실무접촉 개최를 제의하였고, 이에 따라 8월 12-14일 서울에서 제 7차 장관급회담이 개최되었다.

이후 북한은 8월 27-30일 제2차 남북경제협력추진위원회, 9월 6-8일 제4차 남북적십자회담 등 당국간 대화 뿐만 아니라 합의사항 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보이고 있다. 이에 따라 2002년 9월부터 10월 까지 남북통일축구경기, 제5차 이산가족 상봉, 경의선·동해선 철도·도로 연결공사 착공, 북한의 제14회 부산아시아경기대회 참가 등 다양한 행사와 함께 북한 경제시찰단의 방한도 이루어졌다.

북한의 민족공조전략은 핵무기 개발 시인 이후에 개최된 제8차 장관급회담(10.19-23)에서 김영성 북측단장이 “바깥날씨가 어떻든 우리 민족끼리 힘을 합쳐서 민족문제를 풀어가자”는 언급에서 분명히 나타난다. 또한 북한은 10월 28일 조국평화통일위원회 대변인 담화를 통해 “하나의 민족인 북과 남에 있어서 민족의 자주권은 불가분리의 통일체”이며, 북한이 선군정치를 행하였기 때문에 한반도에서 전쟁이 나지 않았고, 그 덕을 보고 있는 남한도 선군정치를 지지하고 미국의 핵압력에 민족공조로 대처해야 한다고 주장하였다.¹⁴⁶ 이는 북한 핵문제에 대해 남한과의 민족공조를

145 「로동신문」, 2002년 6월 30일.

146 “온 민족이 애국의 선군정치를 옹호하자 (조국평화통일위원회 대변인 담화),” 「로동신문」, 2002년 10월 29일

주장한 것이다. 북한은 미국이 핵문제를 빌미로 남북관계 개선에 제동을 걸고 있으므로 통일을 반대하는 미국에 공조하는 것은 우리 민족의 이익을 침략자에게 맡기는 매국적 행동이라고 비난하면서 ‘온 민족이 선군정치를 옹호할 것’을 주장하였다.¹⁴⁷

이러한 북한의 민족공조전략은 남한을 끌어들이며 핵문제에 대처하려는 의도에서 나온 것으로 북한은 남한 내부의 반미분위기 확산을 위해 적극적으로 노력하였다. 이를 입증하는 예로는 북한이 2003년 신년공동사설을 통해 “온 겨레는 <우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주통일을 앞당기자!>라는 구호를 높이 추켜 들고 조국통일운동을 더욱 활성화해 나가야 한다”고 강조하고, 한반도의 대결구도를 ‘북과 남의 조선민족 대 미국’이라고 규정한 점을 들 수 있다.¹⁴⁸ 북한은 2003년 3월 18일 정부, 정당, 단체 합동회의에서 “조선반도에 시시각각 다가오는 핵전쟁위험은 해내의 온 겨레앞에 미국의 전쟁책동을 분쇄하고 민족공조로 민족의 자주권과 나라의 평화를 지켜낼 것을 민족적 과업으로 제기하고 있다”고 주장하였다.¹⁴⁹

김정일 정권의 민족공조전략은 남북공동선언 3주년에 즈음하여 2003년 6월 13일 김용순 명의로 발표된 “우리 민족끼리 힘을 합쳐 조국통일의 문을 열어 나가자”라는 글에 총체적으로 드러난다.¹⁵⁰ 이 글에서는 우선 남북공동선언의 기본핵인 “우리 민족끼리 조국통일을 자주적으로 실현할

147 『로동신문』, 2002년 11월 15일.

148 “위대한 선군기치 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자,” 『로동신문』, 2003년 1월 1일.

149 『로동신문』, 2003년 3월 19일.

150 김용순, “우리 민족끼리 힘을 합쳐 조국통일의 문을 열어 나가자,” 『로동신문』, 2003년 6월 13일.

데 대한 사상”은 ‘선군시대 조국통일의 기본리념이다’라고 규정하고, ‘우리 민족끼리’는 민족자주, 평화, 민족대단결이라는 7·4남북공동성명의 조국통일3원칙이 집약된 것으로 평가하고 있다. 이와 함께 남북공동선언 3주년에 즈음하여 남북관계에서 나타난 ‘위대한 사변’들로는 ①남한주민들의 반북대결의식 해소 및 김정일에 대한 숭배열풍, ②대화와 협력, 내왕과 통일운동의 활발한 전개, ③남한에서의 반미, 지주, 민주, 통일을 위한 투쟁 전개 등이다. 그리고 이 글은 “우리 민족끼리의 리념은 통일문제 해결에서 만능의 보검이며 필승의 기치이다”라고 결론을 맺고 있다. 김용순의 이 글은 김정일 정권이 ‘민족공조’를 내세워 남한내의 친북적 사고 및 반미 세력·운동의 확산, 외세배격을 통한 북한식 통일을 의도로 하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 맥락에서 남북공동선언 채택과 그 이후의 상황에 대한 북한의 인식은 2003년 10월 김정일의 당총비서 추대 6주년 보고대회에서 당비서 최태복이 행한 경축보고에 잘 나타난다:

위대한 장군님의 선군정치와 숭고한 애국애족의 대응단에 의하여 조국통일 리정표인 6·15남북공동선언이 마련되고 북과 남사이의 화해와 협력관계가 여러 분야에서 심화발전되고 있으며 남조선에서 반미, 반외세, 민족자주통일의 기운이 전례없이 고조되고 있는 것은 민족사에서 일어난 의의 깊은 사변이며 우리 당의 조국통일방침의 빛나는 결실입니다.¹⁵¹

이러한 의도와 함께 북한은 민족공조전략을 내세워 남한으로부터의 경제지원 획득에도 주력하고 있다. 북한은 경제회생 뿐만 아니라 재도약을

151 『로동신문』, 2003년 10월 8일

통한 강성대국 건설을 위해서는 외부의 경제지원이 불가피하다는 인식하에 남한으로부터 대규모 경제지원을 획득하고자 하는 경제적 실리추구를 적극 추진하고 있다. 북한은 6·15공동선언 4항에 “경제협력을 통한 민족경제의 균형발전”을 명시함으로써 남한으로부터 경제지원을 도출할 수 있는 근거를 마련한 바 있다. 북한의 민족공조전략의 목표 가운데 하나가 남한으로부터의 경제지원 획득에 있다는 것은 앞에서 논의한 김용순의 글에서 “협력과 교류, 래왕을 해도 민족공동의 리익과 번영을 위한 협력과 교류, 래왕을 추진시켜야 한다”는 입장에서 유추할 수 있다. 또한 북한은 2003년 9월 27일 ‘아태평화위’ 대변인 담화를 통해 “앞으로 우리 민족끼리의 이념에 기초하여 남측 민간경제단체들과의 협력사업을 계속 힘있게 추진시켜 나갈으로써 민족의 단합과 통일을 앞당기는데 적극 이바지할 것임”을 밝히기도 하였다.¹⁵² 실제로 북한은 핵개발 시인 이후에도 장관급회담, 남북 경제협력추진위원회, 적십자회담, 남북개성공단건설 실무협의회, 임진강 수해방지 실무협의회, 남북철도-도로연결 실무 접촉 등을 비롯한 당국간 대화뿐만 아니라 합의사항의 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보이고 있다. 핵, 미사일 문제 등으로 인해 미국과 일본으로부터의 경제지원 획득이 용이하지 않은 상황에서 북한은 남북관계 개선을 통한 경험 확대가 다른 어느 국가로부터의 경제지원 보다 실익을 가져올 것이고, 사실상 유일한 대안이라고 인식하고 있는 것으로 평가된다. 북한이 2002년 11월 금강산관광지구법, 개성공업지구법을 채택한 것은 남한으로부터의 자본 유입을 절실히 필요로 하고 있다는 점을 나타낸다.

152 『조선중앙방송』, 2003년 9월 28일; 통일부, 『주간 북한동향』, 제670호, p. 12.

V. 결론: 한국의 정책적 고려사항

포괄적 안보개념을 적용하여 1948년 국가수립 이후 2003년 현재까지 북한이 전개해 온 안보정책을 지속성과 변화의 측면에서 평가하면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

첫째, 북한의 안보목표는 체제유지와 궁극적으로는 한반도 통일에 있으며, 북한은 사회주의권 붕괴와 탈냉전시대의 도래라는 세계질서 변화에 대응하여 체제유지에 주안점을 두기 시작하였으나, 아직까지는 궁극적인 목표인 한반도 통일을 포기하였다고는 볼 수 없다. 안보목표와 관련하여 수령체제라는 독특한 북한식 사회주의체제를 구축한 이후 북한의 안보목표인 체제유지는 곧 수령체제를 유지하는 것과 동일한 의미를 갖고 있으며, 이는 김일성 사후 김정일이라는 ‘수령결사옹위’로 더욱 크게 강조되고 있는 점을 알 수 있다. 그리고 북한은 냉전시기 유일체제를 구축해 나가는 과정에서부터 시작하여 현재까지 대내적으로 사상통제에 최대의 역점을 뒀으로써 수령체제를 뒷받침하고 있다.

둘째, 북한은 1962년 이후 독자적인 군사력 강화를 안보정책의 기조로 삼아왔으며, 그 결과 사회 전체가 병영국가화된 특징을 나타냈다. 북한은 이러한 체제의 특성을 바탕으로 세계질서 변화로부터 안보위협을 받던 시기 이후 군사우위노선으로 전환하기 시작하여 결국 유호통치기부터 군이 체제의 전면에 나서 혁명과 건설의 모든 문제를 해결하는 새로운 정치방식인 이른바 ‘선군정치’로 자리잡게 되었다.

셋째, 북한은 소련의 절대적인 영향력 하에 수립되고 중국의 지원을 통해 한국전쟁 기간 생존한 역사적 경험뿐만 아니라 지정학적 요인에 따라 안보를 위해서는 중·소 양국과 긴밀한 협조체제를 구축해야만 했다. 1961

년 중·소와 동맹조약을 체결한 이후 북한은 중·소 양국과 동맹을 유지하는 것을 안보정책의 기조로 삼아왔고, 이를 사회주의권 붕괴 이후에도 계속 유지하고자 노력하였다. 김정일 정권 출범 이후 북한은 미국 주도의 세계 질서 재편에 대응하기 위해 중·소와의 동맹을 공고히 하려는 균형전략을 추진하고 있다.

넷째, 경제분야의 안보정책 기조는 자력갱생을 기반으로 경제발전을 도모하는 것이었으며, 이러한 기조는 변함없이 유지되고 있다. 1960년대 초부터 북한이 군사력 강화에 역점을 두기 시작하면서 북한 경제는 어려움을 겪어야 했다. 이를 극복하고자 북한은 1970년대 초 서방과의 경제관계 확대를 추진하고, 1980년대 중반 이후에는 대외경제개방을 시도하기는 하였으나 성과를 얻지 못하고, 사회주의권 붕괴 이후에는 경제가 파탄되는 심각한 상황에 처하게 되었다. 지속적으로 개혁·개방을 거부하던 북한이 2002년에 들어 취한 경제관리 개선조치와 경제특구 확대 조치는 경제정책의 획기적인 변화를 의미한다.

다섯째, 외교분야에서 특징적인 측면은 세계질서 변화에 부응하기 위해 유일초강대국인 미국과의 관계개선을 모색하기 시작한 이래 북한은 미국과의 협상을 통해 경제지원과 체제보장 확보를 도모하고 있다는 점이다. 특히 북한은 핵무기 개발을 대미 외교의 핵심 카드로 사용하는 갈등적 편승전략을 구사하고 있다.

여섯째, 냉전기 전기간을 통해 북한은 남한을 무력으로 해방 또는 남한에 친북정권을 수립하여 북한 주도의 통일을 실현하고자 하는 정책기조를 견지하면서 대남정책을 추진하여 왔으나, 세계질서 변화에 대처하기 위해 남북공존을 모색하면서 흡수통일 배제라는 수세적 입장을 취할 수밖에 없었다. 이러한 대남 입장에 있었던 북한이 2000년 6월 남북정상회담 이

후 ‘우리 민족끼리’라는 논리를 앞세워 남한을 혼드는 공세적인 입장을 취하고 있는 점은 주목할 만하다.

다음으로는 1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범 이후의 안보정책을 보다 구체적으로 평가하고, 이를 고려한 한국의 정책방향을 제시하고자 한다.

김정일 정권의 공식 출범 이후 북한이 전개하고 있는 분야별 안보정책을 종합적으로 평가하면 첫째, 김정일 정권은 지속적인 사상통제와 군부장악 등의 노력을 통해 김정일 유일체제의 공고화에 매진해왔으며, 이는 성공적인 결실을 거두고 있다고 볼 수 있다. 김정일이 선군정치를 내세우는 한 군사력 강화는 필수적으로 동반되는 사안인 것은 분명하다. 이러한 북한의 노력은 앞으로도 계속될 것이다. 그러나 김정일 정권이 선군정치를 고수하는 과정에서 수령체제의 경직성에 따른 체제의 모순점 심화, 군·민 갈등 가능성, 핵개발 고수에 따른 국제적 압력 증대, 군수산업 강화에 따른 민간경제 위축 등 여러 문제점을 야기할 수 있다. 이를 어떻게 극복하느냐 하는 것이 김정일 정권의 새로운 과제로 이미 등장하고 있는 것으로 분석된다.

둘째, 김정일 정권은 과학기술 중시정책에 기반한 IT산업 발전에 주력하면서 2002년 7·1 경제관리개선조치라는 개혁의 시도와 신의주, 개성, 금강산 등에 대한 통제된 개방전략을 통한 경제재건을 추진하고 있다. 이러한 정책의 성공여부를 판단하기에는 시일이 더 필요할 것이다. 7·1 조치의 성패는 상품공급 확대로 물가상승 요인을 억제하는 것에 달려있으나, 북한은 이에 대해 속수무책의 상황에 있는 것으로 보인다. 또한 경제특구는 제대로 작동되기에는 많은 시일을 필요로 하기 때문에 단기간내 북한 경제에 주는 긍정적 효과를 기대하기는 어렵다. 더욱이 북한은 핵위기에 대처하기 위해 정치·군사분야에 최우선 역점을 둘 수밖에 없기 때문에 경

제 및 민생문제 해결이 보다 어려워질 가능성이 크다. 또한 핵문제에 의한 국제사회의 대북 지원 감소는 경제사정 및 식량난을 악화시켜 7·1 조치의 근간이 흔들리고 북한 경제는 또 다시 ‘고난의 행군’이 필요한 상황으로 악화될 가능성도 배제할 수 없다. 이와 같이 경제사정이 악화된다면 이미 김정일 정권이 당면하고 있는 사상통제 악화, 외부물질·정보의 유입 증가, 세대구성의 변화 등 대내적 위기상황을 가속화시킬 가능성도 크다. 결국 김정일 정권의 경제재건을 통한 안보확보라는 노력은 현재 심각한 난관에 봉착하고 있다고 평가된다.

셋째, 김정일 정권이 추진한 균형전략 하의 외교활성화는 1970년대 북한이 대대적으로 수교국을 확대한 성과와 버금가는 것이었다. 그러나 문제는 북한이 핵개발을 시인함으로써 이러한 성과의 실질적인 결실이 무산되었다는 것이다. 김정일 정권은 지난 1994년 10월 기본합의문 채택에서 상당한 반대급부를 얻었듯이 핵을 통한 벼랑끝 전술을 다시 구사함으로써 미국으로부터 체제보장과 경제지원을 일거에 획득하려는 입장을 보이고 있다. 이러한 북한의 입장은 남한이라는 ‘인질’이 존재하기 때문에 가능한 것이나, 이는 9·11 테러를 경험한 부시 미행정부의 대외전략을 오만한 결과라고도 볼 수 있다. 결국 김정일 정권의 안보정책은 핵문제 대처에 사활이 걸린 상황에 처해졌다.

넷째, 김정일 정권의 민족공조전략은 6·15 남북공동선언의 내용을 시발로 그 이후의 사태진전에 비추어 한·미관계 이완 및 남남갈등 심화 등 상당한 성과를 거두고 있다고 평가된다. 이러한 점은 앞에서 지적했듯이 북한 스스로도 남한내의 친북적 사고 및 반미분위기 확산 등을 민족공조전략의 성과로 인정하고 있다. 북한이 민족공조전략을 통해 궁극적으로 북한식 통일을 의도하고 있는 것 또한 부인하기는 어렵다.

이와 같은 김정일 정권의 분야별 안보정책에 대한 평가를 바탕으로 한국의 정책적 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현 시점에서 한반도의 가장 시급한 과제는 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기문제를 하루 속히 해결하여 남북관계가 재도약할 수 있는 발판을 마련하는 것이다. 이는 북한의 대량살상무기, 특히 핵문제가 해결되지 않는 한 한반도위기가 고조되고 남북화해협력의 무산될 수 있기 때문이다. 따라서 한국은 기본적으로 북한 핵문제 해결이란 북한이 핵무기 개발계획을 포기하고 이미 개발된 장비와 시설을 폐기하는 것 이외에는 다른 대안이 없다는 현실적 인식을 바탕으로 국제적 공조를 강화하여 북한의 핵개발 포기를 설득하여야 한다.

둘째, 한·미 공조체제가 유지되어야 남북관계가 진전될 수 있는 상황이 전개되고 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 한·미관계는 남북관계와 북·미관계에 필연적으로 영향을 미치기 때문에 현실적 차원에서 한·미간 정책 협력이 남북 및 북·미간 관계에 우선하기 때문이다. 그러나 이러한 입장이 한국의 미국에 대한 일방적인 추종으로 인식되지 않도록 하는 것이 중요하다. 따라서 한·미 양국은 상호 이견과 갈등이 발생할 수 있다는 사실을 인정하고, 객관적 기준에 의한 비판과 요구를 수용하여 이견을 해소해 나가는 노력을 경주해야만 한다.

이와 함께 한국정부는 한·미간 불평등 요인을 제거해 나가는 동시에 남북화해협력시대에도 한·미 동맹체제의 유지는 한반도의 평화정착과 평화통일과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점, 한·미 동맹체제는 안보환경의 변화에 따라 양국간의 협의와 합의에 의해 조정될 수 있다는 점 등을 국민들이 이해할 수 있도록 대국민 설득 활동을 적극 전개해야 한다. 요컨대 한·미 공조체제가 유지되어야 민족공조를 내세우면서 한·미관계의

틈새를 비집고 들어오려는 북한의 의도를 저지하는 한편, 대북 관계에서 한국정부가 영향력을 행사할 수 있는 것이다.

셋째, 북한의 민족공조전략이 성과를 거두고 있는 주요 측면이 바로 남남갈등의 증폭이다. 남남갈등의 심화가 북한식 통일로 이어진다는 우려는 차지하고라도, 이는 한국사회의 통합과 총체적 역량을 소모하는 중대한 사안이라는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 이를 어떻게 극복해야할 것인가에 대해 전국민이 지혜를 모아야할 때이다.

넷째, 김정일 정권은 외형적으로는 유일체제, 선군정치 등을 통해 강고한 모습을 보이고 있으나, 내부의 경제·사회상황은 정치적 불안정을 야기할 가능성도 내포하고 있다는 점에 주목할 필요가 있는 바, 이에 대한 면밀한 검토와 다각적인 사전 대비책 마련이 요망된다.

참고문헌

1. 단행본

- 경남대학교 북한대학원 엮음. 『북한연구방법론』. 서울: 한올아카데미, 2003.
- 국방부. 『참여정부의 국방정책』. 서울: 국방부, 2003.
- 『김일성저작선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1968.
- 김철우. 『김정일장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 박영규. 『김정일 정권의 외교전략』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 법무부. 『북한 「금강산관광지구법」 분석』. 서울: 법무부, 2003.
- _____. 『북한 「개성공업지구법」 분석』. 서울: 법무부, 2003.
- 오승렬. 『북한경제의 변화: 이론과 정책』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 이교덕. 『김정일 현지지도의 특성』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 이춘근. 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』. 서울: 세종연구소, 1995.
- 정성장·백학순. 『김정일 정권의 생존전략』. 성남: 세종연구소, 2003.
- 정진위. 『북방삼각관계: 북한의 대중·소 관계를 중심으로』. 서울: 법문사, 1985.
- 제성호·임강택. 『북한 「인민경제계획법」의 분석 및 평가』. 서울: 통일연구원, 1995.
- 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 철학연구소. 『사회주의강성대국 건설사상』. 평양: 사회과학출판사, 2000.

통일연구원 『통일환경과 남북한관계: 1999-2000』. 서울: 통일연구원, 1999.

_____. 『통일환경 및 남북한 관계와 전망: 2000-2001』. 서울: 통일연구원, 2000.

형혁규. 『중국식 개혁개방 모델의 대북한 적용 가능성 연구』. 한양대학교 정치학 박사학위논문, 2003.

Buzan, Barry. *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

Gray, Colin. *Villains and Sheriffs: Security Studies and Security of an Inter-War Period*. Hull: University of Hull Press, 1995.

I.I.S.S. *Military Balance 2002-2003*. London: IISS, 2002.

Romm, Joseph J. *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*. New York: Council of Foreign Relations, 1993.

Suh, Dae-Sook. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.

2. 논문

권영경. “7.1경제관리개선조치에 나타난 북한의 국영기업개혁 내용과 향후 과제.” 2003년도 북한연구학회 동계학술회의 발표논문, 2003년 12월 19일

김근식. “김정일 시대 북한의 경제발전전략 ‘3대 제일주의’에서 ‘과학기술

중시로. 『현대북한연구』, 제3권 2호, 2000.

김유향. “북한의 IT 부문 발전전략: 현실과 가능성의 겹.” 『현대북한연구』, 제4권 2호, 2001.

남성욱. “북한 IT산업 실상과 향후 발전 전망.” 2003년도 북한연구학회 동계학술회의 발표논문, 2003년 12월 19일

박인휘. “주권과 글로벌 안보: 세계화시대 주권과 안보의 개념적 재구성.” 『한국정치학회보』, 35집 3호, 2001.

장노준. “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책.” 『한국정치학회보』, 33집 1호, 1999.

정규섭. “북한의 남북정상회담 전략.” 『북한연구학회보』, 제4권 제1호, 2000.

Booth, Ken. “Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice.” *International Affairs*, vol. 67, no. 3, 1991.

Bull, Hedely. “Strategic Studies and Its Crisis.” *World Politics*, vol. 20, 1968.

Buzan, Barry. “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations.” *Journal of Peace Research*, vol. 21, no. 2, June 1984.

_____. “The Present As a Historic Turning Point.” *Journal of Peace Studies*, vol. 32, no. 4, November 1995.

Dorff, Robert H. “A Commentary on Security Studies for the 1990s as a Model Core Curriculum” *International Studies Notes*, vol. 19, 1994.

Graeger, Nina. “Environmental Security?” *Journal of Peace*

- Research*, vol. 33, no. 1, February 1996.
- Kim, Samuel S. "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough." *Asian Survey*, vol. XXXV, no. 1, January 1995.
- Krause, Keith, and Michael C. Williams. "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods." *Mershon International Studies Review*, vol. 40, no. 2, October 1996.
- Martin, L. "The Future of Strategic Studies." *Journal of Strategic Studies*, vol. 3, 1980.
- Mearsheimer, John. "A Realist Reply." *International Security*, vol. 20, 1995.
- Moran, Theodore. "International Economics and National Security." *Foreign Affairs*, vol. 69, 1990-91.
- Morgan, Patrick. "Safeguarding Security Studies." *Arms Control*, vol. 13, no. 13, December 1992.
- Nye, Joseph S. and S. Lynn-Jones. "International Security Studies: A Report of A Conference on the State of the Field." *International Security*, vol. 12, 1988.
- Ullman, Richard. "Redefining Security." *International Security*, vol. 8, 1983.
- Walt, Stephen M. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 2, June 1991.

3. 기타

『내외통신』

『로동신문』

『연합뉴스』

『조선중앙년감』

『조선중앙통신』

통일부. 『신민주특별행정구 지정 관련 설명 자료』, 2002.9.

_____. 『주간 북한동향』.